

ANALISA

1986 – 10

Mengembangkan Potensi Manusia

Dasar Strategi Pengembangan Kebudayaan Indonesia

Membudayakan Ilmu Pengetahuan

Memenuhi Kebutuhan-kebutuhan Pokok
Sasaran Pokok Pembangunan

Perencanaan Tenaga Kerja dalam Program Efisiensi

Angka dan Sebab Kematian Bayi di
Propinsi Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur

Perang sebagai Daya Gerak Sejarah Umat Manusia



ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

Pande Radja SILALAH

Dewan Redaksi

Daoed JOESOEF
Rufinus LAHUR
A.M.W. PRANARKA
M. Hadi SOESASTRO
Harry TJAN SILALAH
Jusuf WANANDI
Clara JOEWONO
Kirdi DIPOYUDO
Djisman S. SIMANDJUNTAK
J. Soedjati DJIWANDONO

Redaksi Pelaksana

Pande Radja SILALAH
Medelina KUSHARWANTI
S. TJOKROWARDOJO
Ronald NANGOI

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

Tata Usaha

Harga Rp 1.000,00 per eksemplar; langganan setahun (12 nomor, sudah termasuk ongkos kirim) Rp 12.000,00, untuk Mahasiswa Rp 9.000,00. Pesanan ke Biro Pemasaran CSIS.

Alamat

Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160,
Telepon 356532, 356533, 356534, 356535

Daftar Isi

Dasar Strategi Pengembangan Kebudayaan Indonesia <i>Kirdi DIPOYUDO</i>	817
Membudayakan Ilmu Pengetahuan <i>Daoed JOESOEK</i>	843
Memenuhi Kebutuhan-kebutuhan Pokok Sasaran Pokok Pembangunan <i>Shahid Javed BURKI</i> dan <i>Mahbub UL HAQ</i>	866
Perencanaan Tenaga Kerja dalam Program Efisiensi <i>Pande Radja SILALAH</i>	889
Angka dan Sebab Kematian Bayi di Propinsi Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur: Suatu Tinjauan dari Beberapa Komponen Kesehatan <i>Syachrinuddin SEMAN</i>	905
Perang sebagai Daya Gerak Sejarah Umat Manusia <i>Wiratmo SOEKITO</i>	913

Pengantar Redaksi

Penduduk dengan seluruh potensinya dari dahulu sampai sekarang tetap diperhitungkan sebagai komponen utama pada setiap penyelenggaraan negara. Mereka adalah masyarakat manusia yang membentuk dan menghidupi negara bangsa, mengakui hak serta keberadaan pemerintahnya serta berdasarkan kesepakatan bersama menerima suatu identitas nasional. Lebih dari itu, amat dipahami bahwa jumlah penduduk Indonesia yang sangat besar, akan merupakan modal pembangunan yang sangat besar dan sangat menguntungkan bagi usaha-usaha pembangunan di segala bidang, apabila dibina dan dikerahkan sebagai tenaga kerja yang efektif.

Atas kesadaran inilah maka hakikat pembangunan nasional yang dilakukan selama ini dimaksudkan untuk menegakkan harkat manusia dan martabat bangsa. Segala usaha dan kegiatan pembangunan diupayakan agar dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemanusiaan, bagi peningkatan kesejahteraan rakyat dan bagi pengembangan pribadi warga negara.

Dalam rangka meningkatkan taraf hidup dan memanfaatkan jumlah penduduk yang besar sebagai kekuatan pembangunan bangsa maka perlu ditingkatkan usaha-usaha pembinaan, pengembangan dan pemanfaatan potensi sumber daya manusia melalui perbaikan di berbagai sektor, antara lain dengan upaya perbaikan mutu pendidikan, perluasan kesempatan kerja, peningkatan pengadaan pangan serta mutu gizi, pelayanan kesehatan dan sebagainya. Dengan usaha-usaha tersebut diharapkan dapat tercipta manusia-manusia pembangunan yang berbudi luhur, cakap, trampil, percaya diri sendiri dan memiliki semangat membangun.

MENGEMBANGKAN POTENSI MANUSIA, adalah tema yang dipilih ANALISA bulan ini, dengan menurunkan beberapa tulisan. Tulisan-tulisan tersebut memiliki sudut tinjauan yang berbeda akan tetapi semuanya mengarah pada pemikiran upaya pengembangan potensi manusia, dalam kerangka

pembangunan manusia Indonesia seutuhnya. Karangan pertama berjudul "Dasar Strategi Pengembangan Kebudayaan Indonesia" oleh Kirdi DIPO-YUDO. Karangan ini membahas strategi pengembangan kebudayaan yang disusun berdasarkan landasan konstitusional dan landasan idiil. Di samping menguraikan hakikat dan pengertian-pengertian yang terkandung di dalam landasan konstitusional sebagai acuan yang dipakai bagi pengembangan kebudayaan, secara mendalam dibahas pula kaitan antara pengembangan kebudayaan dan Pancasila.

Para analis masa depan telah menyimpulkan bahwa di abad ke-21 mendatang, ilmu pengetahuan dan teknikalitas yang dimungkinkannya memegang peranan yang paling menentukan. Melalui tulisan yang berjudul "Membudayakan Ilmu Pengetahuan," Daoed JOESOEF mengajukan pandangan tentang bagaimana seharusnya memperlakukan ilmu pengetahuan demi pengembangan yang tepat. Tanpa mengabaikan kelemahan serta keterbatasan ilmu pengetahuan, niaka penanganan bagi pembinaan dan pengembangan ilmu pengetahuan bersama dengan teknologi harus dilakukan dengan sungguh-sungguh.

Tulisan ketiga berjudul "Memenuhi Kebutuhan-kebutuhan Pokok Sasaran Pokok Pembangunan" oleh Shahid Javed BURKI dan Mahbub UL HAQ. Secara keseluruhan pembahasan dititikberatkan pada usaha-usaha yang dilakukan oleh Bank Dunia di dalam memerangi kemiskinan dengan cara memenuhi kebutuhan pokok. Di dalam penyusunan program guna memenuhi kebutuhan pokok, tulisan ini mengajukan beberapa hal yang perlu diperhatikan. Di antaranya adalah hubungan antara pertumbuhan ekonomi dengan terpenuhinya sasaran pokok, pengembangan peran sektor rumah tangga termasuk pengembangan ketrampilan wanita di samping perlunya pembenahan proses pinjaman serta menghilangkan hambatan politik dan administrasi.

Wawasan perencanaan tenaga kerja yang efektif amat diperlukan untuk mendapatkan gambaran konkret tentang langkah perencanaan tenaga kerja yang dapat menunjang program efisiensi nasional. Dalam tulisan yang berjudul "Perencanaan Tenaga Kerja dalam Program Efisiensi," Pande Radja SILALAHl mencoba mengupas berbagai permasalahan yang berkaitan dengan perencanaan tenaga kerja. Dari sana diharapkan akan dapat digali jalan keluar guna menghadapi tantangan yang sedang dan akan dihadapi, sehingga mampu dilakukan perencanaan tenaga kerja secara detail.

Tingkat kematian bayi merupakan pencerminan kualitas hidup penduduk. Tulisan selanjutnya adalah "Angka dan Sebab Kematian Bayi di Propinsi Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur," oleh Syachrinuddin SEMAN. Tulisan ini mencoba menelusuri sebab kematian bayi di kedua propinsi

tersebut dari beberapa indikator komponen secara mikro dengan menggunakan empat variabel.

Karangan terakhir nomor penerbitan kali ini adalah "Perang sebagai Daya Gerak Sejarah Umat Manusia," oleh Wiratmo SOEKITO. Melalui uraian tentang perang-perang yang terjadi di beberapa kawasan dunia, beserta dengan akibat serta dampak yang ditimbulkan, telah membawa penulis pada kesimpulannya. Bahwa peperangan memiliki suatu fungsi sejarah dan tidak hanya fungsi sosial atau pragmatis saja. Perang telah menciptakan perubahan-perubahan yang memungkinkan kemajuan-kemajuan dalam perkembangan kebudayaan.

Oktober 1986

REDAKSI

Dasar Strategi Pengembangan Kebudayaan Indonesia

Kirdi DIPOYUDO

Pengembangan kebudayaan sebagai bagian pokok pembangunan nasional bertujuan mewujudkan masyarakat manusiawi, masyarakat yang memungkinkan setiap warganya hidup layak sebagai manusia, mengembangkan dirinya selengkap mungkin dan mencapai kesejahteraan sesempurna mungkin. Dalam rangka itu masyarakat harus dapat menjamin agar martabat dan hak-hak asasi warganya masing-masing dijunjung tinggi dan agar tersedia baginya barang-barang dan jasa-jasa keperluan hidup. Untuk itu strategi kebudayaan harus memusatkan perhatiannya pada pengembangan potensi manusia agar bangsa mampu meningkatkan ketujuh universal budaya (cultural universals), yaitu ilmu pengetahuan, teknologi, ekonomi, sistem sosial kemasyarakatan, kesenian, bahasa dan religi termasuk moralnya, sambil menjamin agar perkembangan itu menuju arah yang tepat dan mendapatkan dimensi manusiawi. Kebudayaan adalah seperti seorang panglima yang mengarahkan dan membimbing seluruh pembangunan nasional menuju sasaran akhirnya.

Kebijaksanaan kebudayaan Indonesia disusun atas dua macam dasar, dasar konstitusional dan dasar idiil. Yang pertama ialah UUD 1945 dan Pembukaannya, khususnya pasal 32 dan pasal 36 masing-masing dengan penjelasannya, dan Ketetapan MPR No. II/MPR/1983 mengenai Garis-garis Besar Haluan Negara. Yang kedua ialah Pancasila, pandangan hidup dan moral bangsa yang ditetapkan sebagai dasar falsafah negara RI. Kedua dasar itu erat berhubungan satu sama lain. Pembukaan UUD 1945 menetapkan Pancasila sebagai dasar falsafah negara, sedangkan pasal-pasalannya merupakan penuanangan atau pelaksanaannya yang pertama. Selanjutnya Pancasila dan UUD 1945 menjadi dasar penyusunan Garis-garis Besar Haluan Negara, yang pertama dasar idiil dan yang kedua dasar konstitusional. Dalam rangka penyusunan strategi kebudayaan nasional Indonesia, kita hendaknya mempelajari keduanya.

DASAR KONSTITUSIONAL PENGEMBANGAN KEBUDAYAAN INDONESIA

Dasar konstitusional pengembangan kebudayaan nasional Indonesia adalah Pembukaan UUD 1945, Undang-Undang Dasar 1945, khususnya pasal 32 dan pasal 36, masing-masing dengan penjelasannya, dan Ketetapan MPR No. II/MPR/1983 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, terutama bagian-bagian yang menyangkut kebudayaan.

Pembukaan UUD 1945

Dasar konstitusional yang pertama ialah Pembukaan UUD 1945, yang memuat Pancasila sebagai pokok-pokok pikiran yang mewujudkan cita-cita hukum yang menguasai hukum dasar negara dan merupakan dasar serta sumber hukum Batang-tubuhnya. Pembukaan itu berbunyi:

Naskah UUD 1945

Bahwa sesungguhnya *kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa* dan oleh sebab itu penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan.

Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa menghantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang *merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur*.

Atas berkat rahmat Allah yang mahakuasa dan dengan didorong oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka *rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya*.

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Mahaesa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Memuat Tiga Pernyataan

Pembukaan UUD 1945 memuat tiga pernyataan. Yang pertama menyatakan bahwa "*kemerdekaan itu adalah hak segala bangsa* dan oleh sebab itu penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan." Sebagai konsekuensinya, bangsa Indo-

nesia tidak hanya berjuang untuk mendapatkan kemerdekaannya, tetapi juga harus ikut memperjuangkan kemerdekaan bangsa-bangsa lain yang masih dijajah dan melawan segala bentuk penjajahan politik, ekonomi dan ideologi.

Yang kedua menyatakan *kemerdekaan Indonesia* setelah menyebutkan berhasilnya perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia yang dilancarkan untuk mendirikan negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Dengan demikian pernyataan kedua ini secara tidak langsung juga menyebutkan kelima tujuan perjuangan bangsa Indonesia.

Yang ketiga menyatakan bahwa:

1. Untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.
2. Maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia dalam suatu *Undang-undang Dasar* Negara Indonesia.
3. Yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang *berkedaulatan rakyat*.
4. Dengan *berdasar* kepada: Ketuhanan Yang Mahaesa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pokok-pokok Pikiran

Pembukaan UUD 1945 memuat *lima pokok pikiran* yang merupakan satu kesatuan bulat dengan nama Pancasila:

1. Ketuhanan Yang Mahaesa
2. Kemanusiaan yang adil dan beradab
3. Persatuan Indonesia
4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan
5. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kelima pokok pikiran itu merupakan *suasana kebatinan* (geistliche Hintergrund) atau aliran yang menjadi dasar UUD 1945 dan mewujudkan *cita-cita hukum* (rechtsidee) yang menguasai hukum dasar Negara, baik yang tertulis (Undang-undang Dasar) maupun hukum yang tidak tertulis. Undang-undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran itu dalam pasal-pasalanya sebagai jiwanya.

Penetapannya sebagai dasar falsafah atau ideologi Negara RI berarti bahwa Indonesia Merdeka *dibangun atas dasar Pancasila*, sehingga negara harus tunduk kepadanya, menjunjungnya tinggi dan melaksanakannya dalam perundang-undangannya dan kebijaksanaan-kebijaksanaan serta tindakan-tindakan Pemerintah. "Oleh karena itu Undang-undang Dasar harus mengandung isi yang mewajibkan Pemerintah dan lain-lain penyelenggara Negara, untuk memelihara *budi pekerti kemanusiaan yang luhur* dan memegang teguh *cita-cita moral rakyat yang luhur*," demikian Penjelasan Umum UUD 1945.

Dengan itu diakui bahwa Negara RI dan kehidupannya mempunyai *watak moral*. Moral yang dimaksud ialah budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan cita-cita moral rakyat yang luhur. Yang pertama ialah moral yang mengikat seluruh umat manusia atau *moral universal*. Yang kedua ialah asas-asas moral yang terdapat di kalangan rakyat yang *luhur*, bukan segala asas-asas moral yang dianut di Indonesia. Dengan demikian kita tidak hanya memegang teguh cita-cita moral rakyat Indonesia yang luhur, melainkan juga memelihara nilai-nilai moral universal yang luhur dari bangsa-bangsa lain di dunia. Demi kemajuan, termasuk kemajuan moral, kita tidak boleh menutup diri, tetapi harus terbuka dan bersedia mengambil-alih nilai-nilai moral dari mana pun yang dapat memperkaya moral bangsa kita. Pancasila itu sendiri sebagai falsafat ketatanegaraan Indonesia modern adalah hasil akulturasi serupa itu.

Undang-Undang Dasar 1945

Dasar konstitusional kedua ialah UUD 1945, yang menuangkan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan tersebut dalam pasal-pasal-pasal. Terutama pasal-pasal 32 dan 36, masing-masing dengan penjelasannya.

Pasal 32

Pasal 32 berbunyi: "Pemerintah memajukan kebudayaan nasional Indonesia," dan penjelasannya:

Kebudayaan bangsa ialah kebudayaan yang timbul sebagai buah usaha budi daya rakyat Indonesia seluruhnya. *Kebudayaan lama dan asli* yang terdapat sebagai puncak-puncak kebudayaan di daerah-daerah di seluruh Indonesia terhitung sebagai kebudayaan bangsa. Usaha kebudayaan harus menuju ke arah *kemajuan adab, budaya dan persatuan*, dengan *tidak menolak bahan-bahan baru dari kebudayaan asing* yang dapat memperkembangkan atau memperkaya kebudayaan sendiri, serta mempertinggi derajat kemanusiaan bangsa Indonesia.

Pasal 36

Pasal 36 berbunyi: "Bahasa negara ialah bahasa Indonesia," dan penjelasannya:

Di daerah-daerah yang mempunyai bahasa sendiri, yang dipelihara oleh rakyatnya dengan baik (misalnya bahasa Jawa, Sunda, Madura dan sebagainya), bahasa-bahasa itu akan dihormati dan dipelihara juga oleh negara.

Garis-garis Besar Haluan Negara

Dasar konstitusional ketiga ialah Garis-garis Besar Haluan Negara yang ditetapkan oleh MPR dalam Ketetapan No. II/MPR/1983, khususnya ketentuan-ketentuan yang lebih relevan bagi pembinaan kebudayaan nasional Indonesia.

Bagian Integral Pembangunan Nasional

Pembinaan kebudayaan merupakan bagian integral pembangunan nasional, yang dalam Bab II sub A dibatasi sebagai berikut:

Pembangunan Nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat dan bersatu, dalam suasana perikehidupan Bangsa yang aman, tentram, tertib dan dinamis serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai.

Landasan Pembangunan Nasional

"Berdasarkan pokok pikiran bahwa hakikat Pembangunan Nasional adalah Pembangunan Manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh Masyarakat Indonesia, maka landasan pelaksanaan Pembangunan Nasional di segala bidang adalah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945." Demikian Bab II sub B.

Pendidikan

Mengenai pendidikan yang sebagai usaha sadar untuk mengembangkan kepribadian dan kemampuan memegang peranan penting dalam pembinaan kebudayaan nasional, dalam Bab IV sub D ditetapkan sebagai berikut:

- a. Pendidikan nasional berdasarkan Pancasila dan bertujuan untuk meningkatkan ketakwaan terhadap Tuhan Yang Mahaesa, kecerdasan, ketrampilan, mempertinggi budi pekerti, memperkuat kepribadian dan memper-

tebal semangat kebangsaan agar dapat menumbuhkan manusia-manusia pembangunan yang dapat membangun dirinya sendiri serta bersama-sama bertanggung jawab atas pembangunan bangsa.

- b. Dalam rangka melaksanakan pendidikan nasional perlu diambil langkah-langkah yang memungkinkan penghayatan dan pengamalan Pancasila oleh seluruh lapisan masyarakat.
- c. Pendidikan Pancasila termasuk pendidikan moral Pancasila dan unsur-unsur yang dapat meneruskan dan mengembangkan jiwa dan nilai-nilai 1945 kepada generasi muda dimasukkan ke dalam kurikulum di sekolah-sekolah, mulai dari Taman Kanak-kanak sampai universitas, baik negeri maupun swasta.

Satu Tetapi Beraneka-Ragam

Dalam Bab II sub E.2.b. ditetapkan sehubungan dengan Wawasan Nusantara:

Bahwa Budaya Indonesia pada hakikatnya adalah satu; sedangkan corak ragam budaya yang ada menggambarkan kekayaan budaya Bangsa yang menjadi modal dan landasan pengembangan budaya Bangsa seluruhnya, yang hasil-hasilnya dapat dinikmati oleh Bangsa.

Nilai Hidup dan Makna Kesusilaan

Dalam Bab III sub B.b. ditetapkan bahwa:

Bentuk-bentuk kebudayaan sebagai pengejawantahan Pribadi Manusia Indonesia harus benar-benar menunjukkan nilai hidup dan makna kesusilaan yang dijiwai Pancasila. Sedangkan kebudayaan itu sendiri harus merupakan penghayatan nilai-nilai yang luhur sehingga tidak dipisahkan dari Manusia Budaya Indonesia sebagai pendukungnya.

Pembinaan Kebudayaan

Mengenai pembinaan kebudayaan nasional dalam Bab IV ditetapkan ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

- a. Nilai budaya Indonesia harus dibina dan dikembangkan guna memperkuat kepribadian bangsa, mempertebal rasa harga diri dan kebanggaan nasional serta memperkokoh jiwa kesatuan nasional.
- b. Kebudayaan nasional terus dibina atas dasar norma-norma Pancasila dan diarahkan pada penerapan nilai-nilai yang tetap mencerminkan kepribadian bangsa dan meningkatkan nilai-nilai yang luhur. Dalam pada itu perlu ditiadakan dan dicegah nilai-nilai sosial budaya yang bersifat feodal dan kedaerahan yang sempit.

- c. Dengan tumbuhnya kebudayaan nasional yang berkepribadian dan berkesadaran maka sekaligus dapat ditanggulangi pengaruh kebudayaan asing yang negatif, sedang di lain pihak ditumbuhkan kemampuan masyarakat untuk menyaring dan menyerap nilai-nilai dari luar yang positif dan memang diperlukan bagi pembaharuan dalam proses pembangunan.
- d. Disiplin nasional dibina dan dikembangkan secara lebih nyata, dalam usaha untuk memperkuat kesetiakawanan nasional, lebih menanamkan sikap mental tenggang rasa, hemat dan prasaja, bekerja keras, cermat, tertib, penuh rasa pengabdian, jujur dan kewiraan.
- e. Usaha-usaha pembauran bangsa perlu lebih ditingkatkan di segala bidang kehidupan dalam rangka usaha memperkuat kesatuan dan persatuan bangsa.
- f. Pembinaan dan pengembangan bahasa Indonesia dilaksanakan dengan mewajibkan penggunaannya secara baik dan benar.
- g. Pembinaan bahasa daerah dilakukan dalam rangka pengembangan bahasa Indonesia dan untuk memperkaya perbendaharaan bahasa Indonesia, sebagai salah satu sarana identitas nasional.
- h. Di dalam rangka pembinaan kesenian perlu dikembangkan kebijaksanaan yang menopang tumbuhnya kreativitas seniman yang sehat.
- i. Pembinaan kesenian daerah ditingkatkan dalam rangka mengembangkan kesenian nasional agar dapat lebih memperkaya kesenian Indonesia yang beraneka-ragam.
- j. Tradisi dan peninggalan sejarah yang mempunyai nilai perjuangan bangsa, kebanggaan serta kemanfaatan nasional tetap dipelihara dan dibina untuk memupuk, memperkaya dan memberi corak pada kebudayaan nasional.

Beberapa Kesimpulan

Dari ketentuan-ketentuan itu dapat ditarik beberapa kesimpulan mengenai kebudayaan nasional Indonesia dan kebijaksanaan pembinaannya.

- 1. Kebudayaan nasional Indonesia bersifat bhinneka tunggal ika, satu tetapi beraneka-ragam, dalam arti bahwa kebudayaan lama dan asli yang terdapat sebagai puncak-puncak kebudayaan di daerah-daerah terhitung sebagai kebudayaan bangsa, lagi pula merupakan modal serta landasan pengembangan Budaya Bangsa seluruhnya.
- 2. Kebudayaan nasional Indonesia juga bersifat terbuka, artinya tidak menolak bahan-bahan baru dari kebudayaan asing yang dapat memperkembangkan dan memperkaya kebudayaan sendiri, serta mempertinggi derajat ke-

manusia bangsa Indonesia. Dengan perkataan lain, dia dapat menyerap nilai-nilai dari luar yang positif dan memang diperlukan bagi pembangunan kebudayaan dalam proses pembangunan nasional, selama tidak bertentangan dengan kepribadian Bangsa Pancasila.

3. Pembinaan kebudayaan dilakukan dalam rangka perjuangan untuk mencapai tujuan-tujuan nasional dan sebagai bagian integral pembangunan nasional yang dimaksud untuk mewujudkan masyarakat Pancasila, yang pada hakikatnya adalah masyarakat manusiawi, yaitu suatu masyarakat yang memungkinkan setiap warganya hidup layak sebagai manusia, mengembangkan dirinya dan mewujudkan kesejahteraan lahir-batinnya.
4. Pembinaan kebudayaan harus menuju *kemajuan adab, budaya dan persatuan*, lagi pula harus *memperkuat kepribadian bangsa, kebanggaan nasional dan kesatuan nasional*. Sehubungan dengan itu kebudayaan daerah menjadi modal dan landasannya. Demikianpun dapat diserap nilai-nilai positif dari kebudayaan lain yang dapat memperkaya selama tidak bertentangan dengan kepribadian bangsa Indonesia.
5. Pembinaan kebudayaan nasional harus *sesuai dengan norma-norma Pancasila*, artinya unsur-unsur kebudayaan baik asli maupun asing yang bertentangan dengan norma-norma Pancasila harus ditolak.
6. Kebudayaan baru yang kita bangun harus merupakan *penghayatan nilai-nilai yang luhur*, dan bentuk-bentuknya benar-benar menunjukkan *nilai hidup dan makna kesusilaan*.
7. Hendaknya dipelihara dan dibina *tradisi-tradisi dan peninggalan-peninggalan sejarah* yang mempunyai nilai-nilai perjuangan dan kebanggaan serta kemanfaatan nasional sebagai warisan bagi generasi muda.
8. Bagian penting pembinaan kebudayaan ialah *pendidikan* yang diarahkan untuk *membentuk manusia-manusia Pancasila*, yaitu manusia-manusia yang meresapi, menghayati dan mengamalkan moral Pancasila dalam seluruh tingkah-lakunya.

PANCASILA DASAR IDIIL PENGEMBANGAN KEBUDAYAAN INDONESIA

Untuk memahami UUD 1945 sehubungan dengan penyusunan pokok-pokok kebijaksanaan kebudayaan Indonesia, kita tidak cukup membaca naskahnya saja, melainkan harus juga mempelajari aliran-aliran yang merupakan suasana kebatinannya (*geistlichen Hintergrund*). Dengan perkataan lain kita harus juga mempelajari pokok-pokok pikiran yang dalam Pembukaan UUD 1945 itu ditetapkan sebagai dasar negara, yaitu "Ketuhanan Yang Mahaesa,

kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, lima sila yang disatukan menjadi Pancasila.”

Penetapan Pancasila menjadi dasar negara RI itu berarti bahwa pandangan hidup bangsa telah dijadikan dasar falsafah atau ideologi Negara Indonesia. Pancasila adalah sekaligus pandangan hidup bangsa dan dasar falsafah negara. Akan tetapi hal itu baru mengungkapkan kedudukan atau peranan Pancasila, belum membatasi hakikatnya. Apabila kita menggali lebih dalam, kita akan mengetahui bahwa pada hakikatnya Pancasila adalah suatu kesatuan bulat lima asas moral, bahwa *Pancasila adalah moral*, moral bangsa Indonesia dan bahwa penetapannya sebagai dasar negara berarti bahwa moral bangsa menjadi *moral negara* dalam arti moral yang mengikat negara. Hal itu lebih lanjut berarti bahwa moral Pancasila telah menjadi sumber tertib negara dan sumber tertib hukumnya, dan secara demikian menjadi jiwa kegiatan negara dalam segala bidang kehidupannya dan jiwa pembangunan nasional. Dengan perkataan lain, Negara Indonesia dibangun atas dasar moral Pancasila dan sebagai konsekuensinya harus tunduk kepadanya dan wajib melaksanakannya dalam bidang politik, ekonomi, sosial budaya, pendidikan, pertahanan dan keamanan dan seterusnya.

Dengan demikian menjadi jelas pula, bahwa moral Pancasila adalah *bagian inti* kebudayaan nasional Indonesia yang sedang berkembang dan *menjadi dasar serta pedoman pengembangannya*, dan oleh sebab itu kebudayaan nasional Indonesia mempunyai atau harus mempunyai *makna kesusilaan*.

Pancasila Dasar Negara RI

Dari sejarah terjadinya Pancasila diketahui bahwa Pancasila menurut rumusan yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 disetujui semua pihak sebagai dasar atau ideologi negara setelah dimusyawarahkan secara matang. Mufakat atau konsensus itu dicapai tidak hanya berkat kebesaran jiwa dan kesadaran yang mendalam akan perlunya persatuan bangsa di kalangan pemimpin-pemimpin pergerakan dan cendekiawan nasional, melainkan juga karena Pancasila itu memuat nilai-nilai luhur yang telah menjadi milik bersama dan merupakan suatu *sintese* antara ide-ide besar bangsa Indonesia dan ide-ide besar dunia mengenai tata negara dan hidup kenegaraan, yang mengandung jaminan-jaminan bagi tercapainya tujuan-tujuan nasional seperti termaksud di dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh Tanah Tumpah Darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan Bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Penetapan Pancasila menjadi dasar falsafah negara berarti pertama-tama bahwa negara Indonesia yang dibangun atasnya adalah *Negara Pancasila*, yang harus tunduk kepadanya, membela dan melaksanakannya dalam seluruh perundang-undangan, dan sehubungan dengan itu juga membina rakyat agar mengamalkan Pancasila, terutama dengan menyelenggarakan atau memajukan pendidikan moral Pancasila dan menciptakan suasana yang baik bagi pengamalannya itu. Pancasila sebagai dasar falsafah negara juga berarti bahwa kelima sila itu menjadi dasar atau landasan pembangunan nasional di segala bidang, khususnya bidang kebudayaan.

Pancasila Sumber Tertib Negara

Penetapan Pancasila sebagai dasar negara pertama-tama berarti bahwa Pancasila menjadi *sumber tertib negara* sehingga negara yang dibangun atasnya adalah *Negara Pancasila*. Secara singkat Negara Pancasila ini dapat dilukiskan sebagai berikut. Negara Pancasila adalah suatu negara yang didirikan, dipertahankan dan dikembangkan dengan tujuan untuk *melindungi dan mengembangkan martabat dan hak-hak asasi* semua warga bangsa Indonesia (kemanusiaan yang adil dan beradab), agar masing-masing dapat hidup layak sebagai manusia, mengembangkan dirinya dan mewujudkan kesejahteraan lahir batin selengkap mungkin, *memajukan kesejahteraan umum*, yaitu kesejahteraan seluruh rakyat lahir dan batin, dan mencerdaskan kehidupan bangsa (keadilan sosial).

Untuk mewujudkan tujuan-tujuan itu Negara Pancasila dibentuk sebagai suatu persatuan yang meliputi seluruh tanah tumpah darah dan segenap bangsa Indonesia, sehingga Negara RI bukan hanya suatu kesatuan politik tetapi juga suatu *kesatuan nasional* (persatuan Indonesia). Persatuan Indonesia ini sendiri mencerminkan susunan negara nasional yang bercorak bhinneka tunggal ika, bersatu dalam berbagai suku, golongan dan daerah. Akan tetapi nasionalisme itu dilengkapi sila-sila Pancasila lainnya, khususnya kemanusiaan yang adil dan beradab, yang mengakui dan menempatkan semua orang di mana pun sebagai manusia dan bangsa-bangsa lain sebagai sesama warga umat manusia yang senasib sepenanggungan. Oleh sebab itu Negara Pancasila wajib menjamin hubungan baik dengan negara-negara lain dan bekerjasama atas dasar kemerdekaan, persamaan, saling menghormati dan saling menguntungkan, tidak hanya bagi kepentingan mereka masing-masing melainkan juga demi terciptanya dunia baru yang lebih baik yang berdasarkan "kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial."

Selanjutnya Negara Pancasila, sebagai negara nasional, adalah suatu negara *demokrasi* (kerakyatan). Negara nasional bukanlah hanya pemerintah dan aparturnya, melainkan seluruh bangsa, yaitu pemerintah dan rakyat.

Oleh sebab itu negara bukanlah semata-mata urusan seseorang atau sejumlah kecil orang, melainkan urusan seluruh bangsa. Kedaulatan adalah di tangan rakyat, tetapi rakyat tidak secara langsung melakukan kedaulatannya, melainkan lewat MPR pengejawantahan rakyat. Demokrasi Pancasila adalah suatu *kerakyatan perwakilan*. Selain itu dia adalah kerakyatan yang dipimpin oleh *hikmat kebijaksanaan*, artinya bukan mayoritas yang menentukan, tetapi *hikmat kebijaksanaan* atau keputusan akal sehat, yang dihasilkan dalam permusyawaratan wakil-wakil rakyat sebagai mufakat. Hanya sebagai jalan terakhir diadakan pemungutan suara. Pemerintah yang dibentuk oleh Presiden yang dipilih MPR menjalankan tugasnya pertama-tama dengan menegakkan dan melaksanakan UUD, Ketetapan-ketetapan MPR, khususnya GBHN dan seluruh perundang-undangan lainnya, yang merupakan ungkapan dan perumusan kemauan rakyat, dan dalam menjalankan tugasnya itu diawasi oleh wakil-wakil rakyat.

Dalam hubungan ini harus dicatat, bahwa *demokrasi Pancasila terjalin erat dengan sila-sila lainnya*, khususnya kemanusiaan yang adil dan beradab dan keadilan sosial. Oleh karena itu negara harus menjunjung tinggi martabat dan hak-hak asasi manusia, tidak hanya orang-orang atau golongan tertentu, melainkan seluruh rakyat. Lagi pula kekuasaan harus digunakan untuk mewujudkan suatu kemakmuran yang merata di antara seluruh rakyat sesuai dengan tuntutan keadilan sosial. Demokrasi serupa itu mengandung jaminan bahwa tujuan-tujuan negara akan dicapai sebaik-baiknya, karena apabila rakyat ikut serta dalam pemerintahan lewat apa yang disebut "partisipasi sosial, dukungan sosial dan pengawasan sosial," kepentingan-kepentingannya akan diperhatikan sewajarnya sehingga kesejahteraan umum terjamin.

Akhirnya Negara Pancasila tidak hanya "menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu," melainkan juga mendorong tumbuhnya hidup keagamaan yang sehat, antara lain dengan menciptakan suasana yang baik baginya dan membina toleransi, sikap saling menghormati dan kerukunan antarumat beragama. Lagi pula negara akan menjalankan tugasnya memajukan kesejahteraan umum sebagai tanggung jawab terhadap Tuhan Yang Mahaesa.

Pancasila Sumber Tertib Hukum

Sebagai dasar falsafah negara, Pancasila adalah juga *sumber tertinggi tertib hukum* yang harus mengatur kehidupan negara dan masyarakat, dan dengan maksud itu harus dituangkan dalam perundang-undangan, termasuk UUD, peraturan perundangan tertinggi. Secara demikian Pancasila juga menjadi pedoman untuk menafsirkan UUD, menjadi pedoman pelaksanaannya dalam undang-undang, kebijaksanaan dan tindakan-tindakan pemerintah.

Undang-undang tidak hanya tidak boleh bertentangan dengan Pancasila, tetapi sejauh mungkin harus juga selaras dengan Pancasila dan dijiwai olehnya, dan secara demikian menjadi pelaksanaannya (pelaksanaan objektif), baik sebagai penerapan, penjabaran dan kesimpulannya maupun jaminan-jaminan pelaksanaannya.

Pancasila dicantumkan dalam Pembukaan UUD 1945 sebagai *cita-cita hukum* dan *norma hukum* yang menguasai hukum dasar negara RI, dan dituangkan dalam pasal-pasal UUD 1945. Pada gilirannya UUD 1945 adalah bentuk peraturan perundangan tertinggi yang menjadi dasar dan sumber perundang-undangan bawahannya. Dengan demikian undang-undang adalah pelaksanaan UUD, dan UUD itu sendiri pelaksanaan Pancasila.

Penetapan Pancasila sebagai dasar falsafah negara juga berarti bahwa dalam Negara RI *hukum tidaklah lepas dari moral*, tetapi *terikat padanya secara erat*. Moral, yaitu moral Pancasila, menjadi sumber hukum dan sebagai konsekuensinya norma-norma moral menjadi asas-asas pokok yang membimbing para pembuat hukum dalam membuat undang-undang. Moral adalah ukuran undang-undang. Tetapi hal itu tidaklah berarti bahwa setiap norma moral harus dijadikan undang-undang karena hukum negara mempunyai batas-batasnya, yaitu persetujuan rakyat dan kemungkinan pelaksanaannya. Lagi pula soal-soal batin adalah di luar kompetensi hukum. Hanya norma-norma moral yang mengatur tingkah-laku atau hubungan-hubungan lahiriah dapat dijadikan undang-undang.

Pancasila Jiwa Kehidupan Negara

Sebagai sumber tertib hukum yang mengatur segala bidang kehidupan negara, Pancasila menjadi *jiwa bidang-bidang politik, pemerintahan, ekonomi, pendidikan, sosial, budaya, keamanan pertahanan dan sebagainya*. Nilai-nilai yang berkembang di dalamnya harus dilaksanakan dalam bidang-bidang itu. Sebagai hasilnya akan terwujud politik Pancasila, ekonomi Pancasila, pendidikan Pancasila, perburuhan Pancasila, dan seterusnya. Semuanya itu berarti *humanisasi masyarakat* atau *realisasi suatu masyarakat manusiawi*, yang memungkinkan setiap orang hidup wajar sebagai manusia, mengembangkan diri dan mewujudkan kesejahteraan lahir-batin sebaik-baiknya.

Kelima sila Pancasila harus menjiwai seluruh kehidupan negara khususnya hukumnya, tetapi *secara istimewa kemanusiaan yang adil dan beradab*. Hal ini pertama-tama berarti bahwa di Indonesia setiap orang harus diakui dan diperlakukan sebagai manusia, yaitu pribadi yang mandiri tetapi juga sosial sampai akar-akarnya. Martabat dan hak-hak asasinya harus dijunjung tinggi, agar dia dapat hidup wajar sebagai manusia dan mengembangkan dirinya serta men-

capai kesempurnaan selengkap mungkin. Sebagai pribadi setiap orang mempunyai kewajiban asasi untuk mengembangkan dirinya selengkap mungkin, mewujudkan kesejahteraan lahir-batinnya sesempurna mungkin, dan secara demikian mencapai tujuan eksistensinya. Sehubungan dengan itu manusia dikaruniai hak-hak asasi yang tidak boleh dipindahkan atau diperkosa, hak-hak yang semakin diakui sejalan dengan kemajuan umat manusia. Dalam Deklarasi Universal Hak-hak Asasi PBB, hak-hak itu dirumuskan cukup lengkap dan dinyatakan sebagai cita-cita hukum yang hendaknya dituangkan dalam perundang-undangan dan dilaksanakan bangsa-bangsa. Negara dan hukumnya menurut filsafat yang juga mendasari Pancasila ini pertama-tama dimaksud untuk menjamin agar setiap warganya dapat memiliki dan menikmati hak-hak itu secara aman dan tertib.

Sesuai dengan rumusannya, sila kemanusiaan yang adil dan beradab *menuntut keadilan*, yaitu sila yang mewajibkan manusia maupun masyarakat dan negara untuk bertindak adil terhadap manusia, untuk memberikan kepadanya apa yang menjadi haknya. Dengan perkataan lain keadilan mewajibkan kita untuk menghormati hak-hak itu. Dalam rangka itu diperlukan hukum yang merumuskan dan menetapkannya, serta mengaturnya, agar pelaksanaan hak-hak orang yang satu tidak melanggar hak-hak orang lain. Manusia tidak hanya berhak untuk menuntut hak-haknya, tetapi juga wajib mengakui dan menghormati hak-hak sesamanya. Salah satu tugas pokok negara ialah menjamin agar hak-hak semua dan tiap warganya dihormati. "Di dalam menjalankan hak-hak dan kebebasan-kebebasannya setiap orang harus tunduk hanya kepada pembatasan-pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan yang layak bagi hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi syarat-syarat benar dari kesusilaan, tata-tertib umum serta keselamatan umum dalam suatu masyarakat demokratis," demikian pasal 29 ayat 2 Deklarasi Universal Hak-hak Asasi PBB.

Selanjutnya keadilan harus diambil dalam *arti yang menyeluruh* dan juga mencakup *keadilan sosial*, karena maksud keadilan bukanlah semata-mata menjamin hak-hak orang-orang atau golongan-golongan tertentu dalam masyarakat dan negara, tetapi hak-hak *semua* warganya. Dalam rangka itu negara tidak hanya wajib merumuskan sejelas dan selengkap mungkin apakah hak-hak itu, tetapi juga menjamin agar tiap-tiap warganya dapat menikmatinya secara aman (kepastian hukum). "Tujuan setiap masyarakat nasional ialah membina dan mendorong, dalam dan lewat kerjasama, perkembangan selengkap mungkin semua kemampuan pribadi semua warganya; dan tujuan itu ialah keadilan, atau 'pengaturan tepat,' masyarakat serupa itu, dan oleh sebab itu dapat disebut *keadilan sosial*."¹

¹Ernest Barker, *Principles of Social and Political Theory* (Oxford, 1967), hal. 123.

Selain itu kemanusiaan Pancasila adalah kemanusiaan yang *beradab*, artinya kemanusiaan yang mewajibkan kita untuk memperlakukan setiap orang sesuai dengan martabatnya yang mulia. Antara lain kita dilarang memperlakukan seseorang di luar batas perikemanusiaan secara kejam ataupun main hakim sendiri untuk mendapatkan apa yang kita pandang sebagai hak kita. Memperjuangkan hak-hak kita hendaknya secara beradab, lewat pengadilan yang teratur, agar kepastian hukum terjamin. "Tiada seorang jua pun boleh dianiaya, atau diperlakukan secara kejam, dengan tak mengingat kemanusiaan ataupun dengan jalan perlakuan atau hukuman yang menghinakan (*degradating*)," demikian pasal lima Deklarasi tersebut.

Sebagai dasar falsafah negara, Pancasila selanjutnya membantu kita *menetapkan sikap* dalam menghadapi segala macam masalah kenegaraan, baik dalam maupun luar negeri. "Dengan dasar falsafah negara itu kita dapat menentukan pendirian kita terhadap segala macam masalah pokok yang kita hadapi baik masalah-masalah dalam negeri maupun masalah-masalah luar negeri," demikianlah Presiden Soeharto dalam pidatonya pada Peringatan Hari Lahirnya Pancasila di Jakarta, 1 Juni 1967. Lagi pula Pancasila memberikan bimbingan kepada segala gerak kegiatan Negara dan menjadi pedoman bagi pemerintah dan seluruh aparaturnya dalam melaksanakan tugasnya.

Pancasila Dasar Pembangunan Nasional

Pancasila sebagai dasar falsafah negara juga menjadi dasar atau *landasan pelaksanaan pembangunan nasional* di segala bidang. Hal itu pertama-tama berarti bahwa *manusia menduduki tempat yang sentral* dalam pembangunan, tidak hanya sebagai *pelaku* tetapi juga sebagai *tujuannya*. "Pembangunan adalah untuk manusia dan bukan manusia untuk pembangunan," demikian Presiden Soeharto pada Peringatan Ulang Tahun ke-25 Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta, 19 Desember 1974. Pembangunan nasional adalah untuk kepentingan manusia Indonesia, untuk kesejahteraannya lahir dan batin. "... tujuan untuk membangun, dorongan untuk membangun dan cara-cara bagaimana pembangunan itu dilaksanakan sesungguhnya berpangkal pada cita-cita *agar manusia hidup lebih sesuai dengan martabatnya*," demikian Presiden Soeharto dalam pidatonya pada Peringatan Dies Natalis ke-20 IKIP Bandung, 5 Desember 1974.

Dari prinsip itu antara lain disimpulkan bahwa pembangunan nasional tidak hanya harus memberikan prioritas tinggi kepada perluasan kesempatan kerja, agar setiap orang yang mampu dan mau dapat bekerja secara produktif, tetapi juga menjamin agar dia *dapat bekerja dengan balas karya dan syarat-syarat kerja yang baik*. "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan," demikian pasal 27 UUD 1945.

Manusia tidak dapat hidup sejahtera kalau tidak mempunyai pekerjaan tetap sekalipun dicukupi kebutuhan materialnya sehari-hari. Pekerjaan tidak hanya mempunyai nilai ekonomi melainkan juga nilai kemanusiaan yang tinggi.

Sehubungan dengan itu Presiden Soeharto menandakan "Bahwa peningkatan produksi adalah untuk kebahagiaan dan meningkatkan martabat manusia; bukan sebaliknya, manusia hanya akan menjadi alat produksi dan merosotnya martabat manusia. Apabila ini terjadi, maka *betapapun meningkat dan besarnya produksi terpaksa harus dikatakan bahwa pembangunan tidak mencapai tujuan dan cita-citanya.*" (Sambutan pada Seminar Nasional Hubungan Perburuhan berdasarkan Pancasila, Jakarta 4 Desember 1974). Dengan perkataan lain, tujuan pembangunan nasional ialah memungkinkan setiap warga negara hidup layak sebagai manusia, mengembangkan dirinya dan mencapai kesejahteraan lahir-batin sesempurna mungkin.

Sesuai dengan *keadilan sosial* maka tujuan pembangunan nasional bukanlah orang-orang atau golongan-golongan tertentu tetapi *seluruh rakyat*. "Sila keadilan sosial menghendaki adanya *kemakmuran yang merata* di antara seluruh rakyat; bukan merata yang statis melainkan merata yang dinamis dan meningkat," demikian Presiden Soeharto dalam sambutannya pada Peringatan Hari Lahirnya Pancasila di Jakarta, 1 Juni 1967. "Karena itu dalam usaha memajukan ekonomi telah harus dimulai langkah-langkah untuk meletakkan dasar bagi keadilan sosial; adil dalam memikul beban pembangunan dan adil dalam menikmati hasil pembangunan. Usaha ini menonjolkan dua segi. Pertama pembangunan harus berarti *peningkatan hidup rakyat banyak*; dan yang kedua, pembangunan harus *merata ke seluruh pelosok tanah air*. Dalam arti ini telah terkandung keharusan pembangunan *sampai ke desa-desa*," demikian pidato Presiden Soeharto pada Sidang Umum MPR, 12 Maret 1973.

Dengan demikian pembangunan nasional harus berupa *pembangunan kembali masyarakat kita menjadi masyarakat manusiawi* (humane society), yang memungkinkan setiap warganya hidup layak sebagai manusia, mengembangkan dirinya dan mewujudkan kesejahteraan lahir-batinnya selengkap mungkin. Itulah *masyarakat Pancasila* yang oleh Presiden Soeharto dirumuskan sebagai "masyarakat yang berasaskan kekeluargaan dan religius" atau "masyarakat yang sosialis religius."²

Pancasila Dasar Pengembangan Kebudayaan

Dengan sendirinya Pancasila adalah juga *dasar pengembangan kebudayaan nasional Indonesia* karena pembangunan nasional adalah menyeluruh

²Sambutan pada Peringatan Dies Natalis ke-25 Universitas Indonesia, Jakarta, 15 Februari 1975.

dan meliputi segala bidang kehidupan masyarakat dan negara. "Pembangunan Nasional dilakukan di dalam rangka *pembangunan Manusia Indonesia seutuhnya* dan *pembangunan seluruh Masyarakat Indonesia*. Hal ini berarti bahwa pembangunan itu tidak hanya mengejar kemajuan lahiriah atau kepuasan batiniah saja, melainkan *keselarasan, keserasian dan keseimbangan antara keduanya*; bahwa pembangunan itu *merata* di seluruh Tanah Air; bahwa bukan hanya untuk sesuatu golongan atau sebagian dari masyarakat, tetapi *untuk seluruh masyarakat* dan harus benar-benar dirasakan oleh seluruh rakyat sebagai perbaikan tingkat hidup ... kehidupan manusia dan masyarakat yang serba selaras adalah tujuan akhir Pembangunan Nasional; secara singkat disebut masyarakat *maju, adil dan makmur berdasarkan Pancasila*," demikian GBHN.

Pancasila Pandangan Hidup Bangsa

Seperti ditegaskan dalam Memorandum DPR-GR 9 Juni 1966, yang disahkan MPRS dengan Ketetapanannya No. XX/MPRS/1966, Pancasila adalah *pandangan hidup bangsa Indonesia yang telah dimurnikan dan dipadatkan menjadi dasar falsafah Negara RI*. Yang dimaksud dengan pandangan hidup, yang juga disebut falsafah hidup, ialah suatu pandangan yang menyeluruh tentang hakikat, asal, tujuan, nilai dan arti dunia seisinya, khususnya manusia dan kehidupannya, baik individual maupun sosial, suatu pandangan yang mempengaruhi kehidupan kita sehari-hari.

Sejak Lama di Indonesia

Apa yang terkandung dalam Pancasila *telah lama berakar dan hidup* dalam hati sanubari, watak, kepribadian dan pergaulan hidup bangsa Indonesia, lagi pula mengendap dalam adat-istiadat, kebiasaan-kebiasaan, lembaga-lembaga dan sebagainya. "Saya bukanlah pencipta Pancasila, saya bukanlah pembuat Pancasila. Apa yang saya kerjakan tempo hari ialah sekedar memformulir *perasaan-perasaan yang ada di kalangan rakyat* dengan beberapa kata yang saya namakan 'Panca Sila' ... saya sekedar menggali di dalam bumi Indonesia dan mendapatkan lima berlian, dan lima berlian inilah saya anggap dapat menghiasi tanah air kita ini dengan cara yang seindah-indahnya," demikian Bung Karno dalam pidatonya pada 17 Agustus 1954.

Sejak dahulu orang-orang Indonesia diresapi rasa hormat dan taat kepada Tuhan Yang Mahaesa, asal dan tujuan segala sesuatu lainnya termasuk manusia menurut keyakinan masing-masing. Mereka menganut agama atau kepercayaan mereka masing-masing dalam suasana toleransi dan kerukunan karena yakin bahwa semua agama dan kepercayaan adalah baik dan pada dasarnya mempunyai tujuan yang sama.

Perikemanusiaan dijunjung tinggi seperti terungkap dalam sikap "tepa selira" atau tenggang rasa, yang mendorong kita untuk memperlakukan sesama manusia sebagaimana kita ingin diperlakukan oleh orang lain. Orang melihat orang lain sebagai sesama atau seorang yang sama martabat, hak-hak, kewajiban-kewajiban dan nasibnya.

Hak milik perorangan diakui tetapi dibatasi oleh semangat tolong-menolong secara kekeluargaan. Terlihat pula semangat keadilan sosial sebagai dasar pembagian tanah, yang dilakukan dalam permusyawaratan semua warga masyarakat adat. Kerakyatan dipraktekkan dalam bentuk rapat, musyawarah, mufakat dan gotong-royong atau dalam protes bersama terhadap kebijaksanaan atau tindakan pemerintah yang dianggap tidak adil oleh rakyat. Dengan cara-cara itu rakyat mengungkapkan sikapnya dan menyalurkan partisipasinya dalam urusan bersama. Juga rasa kebangsaan sampai batas-batas tertentu telah terdapat di antara penduduk Indonesia, dan beberapa kali dalam sejarah bahkan menonjol perkembangannya, misalnya pada waktu kejayaan Kerajaan Majapahit ketika wilayahnya meliputi seluruh kepulauan Nusantara.

Bagian Penting Pandangan Hidup Bangsa

Akan tetapi Pancasila belumlah seluruh pandangan hidup bangsa Indonesia, biarpun merupakan bagian penting. Pancasila adalah *bagian moral pandangan hidup itu*, dan inipun terbatas pada unsur-unsur bersama yang relevan bagi hidup kenegaraan. Pandangan hidup mengandung banyak unsur lainnya, tetapi Pancasila sebagai bagian moralnya adalah bagian penting, antara lain karena *menjiwai seluruh kehidupan manusia*, baik individual maupun sosial. Memorandum DPR-GR tersebut melihatnya sebagai pandangan hidup bangsa yang telah dimurnikan dan dipadatkan menjadi dasar negara.

Dari pandangan hidup itu Pancasila diambil dan ditetapkan sebagai dasar falsafah negara karena meliputi *unsur-unsur bersama* di seluruh tanah air sehingga dapat diterima semua golongan, dan oleh sebab memuat *unsur-unsur yang relevan* sebagai dasar negara Indonesia. "Pancasila adalah kepribadian kita, adalah pandangan hidup seluruh Bangsa Indonesia, pandangan hidup yang *disetujui* oleh wakil-wakil rakyat menjelang dan sesudah Proklamasi Kemerdekaan kita; oleh sebab itu Pancasila adalah satu-satunya pandangan hidup yang dapat *mempersatukan* kita. Pancasila adalah perjanjian luhur seluruh rakyat Indonesia yang selalu harus kita junjung tinggi bersama dan kita bela selama-lamanya," demikian Presiden Soeharto dalam Pidato Kenegaraan 16 Agustus 1967.

Sebagai pandangan hidup bangsa, Pancasila adalah sangat penting, bahkan perlu, untuk *mempertahankan kelangsungan hidup bangsa dan memaju-*

kan perkembangannya. "Suatu Bangsa memang harus mempunyai satu pandangan hidup, agar dengan demikian Bangsa itu melihat dengan jelas persoalan yang dihadapinya dan ke arah mana tujuan hidup yang akan dicapainya. Tanpa pegangan hidup itu Bangsa terombang-ambing oleh berbagai masalah besar yang dihadapinya, baik masalah-masalah dalam negeri maupun masalah-masalah luar negeri," demikian Presiden Soeharto dalam pidatonya pada Upacara Peringatan Lahirnya Pancasila di Jakarta, 1 Juni 1968. Apakah artinya Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa diuraikannya sebagai berikut: "Karena Pancasila merupakan pandangan hidup kita, maka Pancasila itupun menjadi tuntunan hidup dan tujuan Bangsa Indonesia; ia menjadi sumber tertib sosial, ia menjadi sumber tertib seluruh perikehidupan kita, baik sebagai individu, maupun dalam ikatan golongan, ikatan Partai Politik, ikatan Organisasi, ia merupakan sumber tertib Negara dan tertib hukum serta harus menjadi pedoman dan dilaksanakan oleh Pemerintah, semua aparaturnya dan oleh setiap pejabat dalam menjalankan kekuasaan serta tugasnya."³

Sifat Terbuka Pancasila

Sebagai pandangan hidup bangsa, Pancasila adalah terbuka terhadap unsur-unsur kebudayaan lain yang dianggap sesuai dengan corak kehidupan asli dan dapat memperkaya serta menyempurnakannya. *Keterbukaan ini adalah salah satu ciri kebudayaan Indonesia sejak dahulu.* Sepanjang sejarah kebudayaan Indonesia selalu bersedia mengambil-alih unsur-unsur kebudayaan lain yang selaras dan dalam proses akulturasi itu menjadi semakin kaya. Terdorong oleh keinginan untuk maju, bangsa Indonesia tidak segan-segan mengambil-alih kekayaan kebudayaan lain dan mengintegrasikannya dalam kebudayaannya sendiri. Secara demikian terjadilah pembaruan-pembaruan yang seluas-luasnya atas dasar yang telah ada sebagai bekal untuk menghadapi masa depan atau untuk membangun masa depan yang lebih baik. Masa depan ini harus sesuai dengan tradisi lama dan merupakan kelanjutannya, tetapi juga menggunakan apa saja yang baik dari manapun yang dapat memperkaya. Akan tetapi diusahakan agar terpelihara *keseimbangan yang baik* antara unsur-unsur yang lama dan yang baru itu. Keseimbangan serupa itu kita lihat dalam Pancasila, suatu keseimbangan antara pusaka lama dan unsur-unsur baru, antara unsur-unsur asli dan unsur-unsur asing, antara unsur-unsur Timur dan Barat. Pancasila dapat dikatakan sebagai pusaka lama yang bangkit kembali dalam corak baru sesuai dengan keadaan dan tuntutan zaman modern. "Pancasila sebenarnya bukan lahir secara mendadak pada tahun 1945; melainkan telah melalui proses yang panjang, dimatangkan oleh sejarah perjuangan Bangsa kita sendiri, melihat pengamalan bangsa-bangsa lain, diilhami ide-ide besar dunia, dengan tetap berakar pada kepribadian Bangsa kita sen-

³Pidato pada Peringatan Hari Lahirnya Pancasila di Jakarta, 1 Juni 1967.

diri dan ide besar Bangsa kita sendiri," demikian Presiden Soeharto pada Peringatan Hari Ulang Tahun ke-24 Parkindo di Surabaya, 15 November 1969.

Pancasila Moral Bangsa Indonesia

Apabila kita mengatakan bahwa Pancasila adalah dasar filsafat negara dan pandangan hidup bangsa Indonesia, kita mengemukakan peranan atau kedudukannya (segi formilnya). Kalau kita menggali lebih dalam maka kita akan mengetahui bahwa pada hakikatnya Pancasila adalah *moral, moral bangsa Indonesia*, yang mengikat kita baik sebagai perorangan maupun sebagai negara.

Pancasila adalah Moral

Baik menurut *arti etimologis* maupun *arti sebenarnya* Pancasila adalah moral atau kesatuan asas-asas moral. Pancasila berasal dari bahasa Sansekerta dan terdiri atas dua kata, panca dan sila. *Panca* berarti lima, *sila* berarti asas atau kewajiban moral. Sehingga Pancasila berarti lima kewajiban moral. Itulah arti sila dalam kesusasteraan Hindu kuno. Agama Budha bahkan mengenal pengertian Pancasila dan Dasasila dalam arti yang sama. Dasasila adalah sepuluh kewajiban para bhiksu, Pancasila lima larangan moral yang berlaku bagi para upasaka dan upasika, yaitu larangan membunuh, mencuri, berzinah, berdusta dan minuman keras. Arti sila sebagai kewajiban moral itu juga terdapat dalam kesusasteraan Indonesia kuno. Prapanca misalnya memakai kata Pancasila dalam bukunya *Negarakertagama* dengan arti lima pantangan moral.

Juga menurut *arti sebenarnya Pancasila adalah moral*, terdiri atas lima asas moral, yaitu Ketuhanan Yang Mahaesa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Bahwa Ketuhanan Yang Mahaesa, kemanusiaan yang adil dan beradab dan keadilan sosial adalah moral adalah jelas. Mengenai persatuan Indonesia dan kerakyatan soalnya tidak begitu jelas, tetapi keduanya juga mempunyai segi moral. Baik dari pembicaraan-pembicaraan sekitar Proklamasi Kemerdekaan maupun dari rumusannya dalam Mukadimah UUD RIS dan Mukadimah UUD Sementara tahun 1950 adalah jelas bahwa persatuan Indonesia adalah sinonim dengan nasionalisme, sedangkan kerakyatan dalam arti pemerintahan oleh, dari dan untuk rakyat adalah juga suatu cita-cita moral.

Pancasila adalah Moral Bangsa Indonesia

Selanjutnya Pancasila adalah *moral bangsa Indonesia* dalam arti bahwa Pancasila adalah suatu keseluruhan unsur-unsur bersama berbagai moral yang

terdapat di Indonesia. Seperti diketahui di tanah air kita terdapat berbagai moral sesuai dengan adanya berbagai agama dan kepercayaan. Kita jumpai moral Islam, moral Kristen Protestan, moral Kristen Katolik, moral Hindu Bali, mora Kong Hu Cu, dan moral aliran-aliran kepercayaan. Masing-masing moral itu mempunyai coraknya sendiri, berbeda satu sama lain dan hanya berlaku bagi umat yang bersangkutan.

Namun dalam moral-moral itu terdapat pula unsur-unsur bersama yang mengatasi segala paham golongan. Pancasila adalah moral yang terdapat dalam berbagai moral itu sebagai *unsur bersama*, yang oleh sebab itu dapat diterima oleh semua golongan, oleh seluruh rakyat Indonesia, dan menjadi pemersatu. Untuk membedakannya dari moral-moral itu, moral bersama itu dengan tepat disebut *moral Pancasila*. Moral ini terkandung dalam moral-moral yang terdapat di Indonesia, tetapi tidak identik dengannya, karena selain moral Pancasila moral-moral itu memuat asas-asas moral lain.

Dengan demikian maka moral Pancasila itu menguasai semua golongan dan benar-benar *bersifat nasional*. Juga menjadi jelas bahwa moral Pancasila bukan seluruh moral, bukan moral yang mengatur seluruh kehidupan manusia, karena kelima sila itu adalah asas-asas moral yang relevan bagi negara. Pancasila adalah lima asas moral yang ditetapkan menjadi dasar negara RI.

Namun moral Pancasila itu bukan semata-mata moral bangsa Indonesia, melainkan moral yang mengikat seluruh umat manusia dan oleh sebab itu dapat disebut *moral universal*. Sila-sila itu berakar pada kodrat (nature) manusia dan oleh sebab itu inheren dalam eksistensi manusia sebagai manusia. Manusia mempunyai kemampuan untuk mengenal kelima sila itu sebagai pedoman untuk bertindak dengan mempelajari kodratnya. Sesuai dengan dalil bahwa segala sesuatu harus bertindak sesuai dengan kodratnya masing-masing, maka manusia wajib bertindak secara rasional, mengikuti perintah akal budinya, atau mematuhi asas-asas yang dikenal akal budinya sebagai pedoman untuk tindakan-tindakannya. Asas-asas moral itu dijabarkan dari kodrat manusia dan oleh sebab itu dengan tepat disebut *moral kodrati* (natural morals). Orang yang mematuhinya disebut baik dari segi moral (morally good) atau baik sebagai manusia atau juga manusia susila. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa moral kodrati adalah pedoman bagi tingkah laku manusia yang inheren dalam kodratnya dan dapat dikenal dengan akal budinya lewat suatu pemikiran yang seksama dan tekun, meskipun umumnya orang mengenalnya lewat agama atau tradisi bangsa atau golongannya.

Moral Pancasila adalah moral kodrati yang juga dikenal dan sampai batas-batas tertentu juga dilaksanakan bangsa Indonesia. Lagi pula ditetapkan sebagai dasar falsafah Negara RI. Dalam Memorandum DPR-GR tersebut secara tepat dikatakan, bahwa Pancasila tak lain ialah "*pengejawantahan Budi*

Nurani Manusia.” Akan tetapi kelima sila itu belum seluruh moral. Dalam Pancasila disatukan asas-asas moral yang bersifat umum di Indonesia dan relevan untuk hidup kenegaraan.

Pancasila sebagai Moral Perorangan

Pancasila pertama-tama adalah *moral individual* atau *moral perorangan*, moral yang mengikat kita masing-masing. Pancasila mengatur sikap dan tingkah laku kita terhadap Tuhan Yang Mahaesa, terhadap sesama manusia (kemanusiaan yang adil dan beradab), terhadap tanah air, nusa dan bangsa Indonesia (persatuan Indonesia atau nasionalisme), terhadap pemerintahan negara (kerakyatan) dan terhadap negara dalam bidang ekonomi dan sosial (keadilan sosial). Semuanya itu bukanlah semata-mata kewajiban yuridis, tetapi pertama-tama kewajiban moral, yang telah menjadi kewajiban yuridis sebagai akibat penetapan Pancasila sebagai dasar Negara RI.

Pancasila sebagai moral individual kiranya dapat *dirumuskan secara singkat* seperti berikut. Sila yang *pertama* mewajibkan kita mengakui dan memuliakan Tuhan Yang Mahaesa sebagai Pencipta dan Tujuan kita baik dalam hati dan kata-kata (sembahyang) maupun dalam tingkah laku sehari-hari (hidup susila). Sila yang *kedua* mewajibkan kita untuk mengakui dan memperlakukan semua dan setiap orang, tanpa membedakan bangsa, keturunan, warna kulit, kelamin dan agama, sebagai sesama manusia, yang memiliki martabat mulia dan hak-hak serta kewajiban-kewajiban asasi. Dengan perkataan lain sila itu mewajibkan kita menjunjung tinggi martabat dan hak-hak asasinya, atau bertindak adil dan beradab terhadapnya. Sila *ketiga* mewajibkan kita untuk menjunjung tinggi dan mencintai tanah air, bangsa dan negara Indonesia, ikut memperjuangkan kepentingan-kepentingannya, dan mengambil sikap solider serta loyal terhadap sesama warga negara kita. Sila *keempat* mewajibkan kita untuk ikut serta dalam kehidupan politik serta pemerintahan negara, paling tidak secara tidak langsung, bersama-sama dengan semua sesama warga negara atas dasar persamaan tanggung jawab dan hak atas bagian hasilnya yang wajar. Akhirnya sila *kelima* mewajibkan kita untuk memberikan sumbangan kita yang wajar sesuai dengan kemampuan dan kedudukan kita masing-masing kepada negara demi terwujudnya kesejahteraan umum, yaitu kesejahteraan lahir batin selengkap mungkin bagi seluruh rakyat. Sila ini khususnya melarang kita menggelapkan atau mengingkari sumbangan wajib kita dan menyerobot suatu bagian di luar proporsi dari kekayaan hasil usaha bersama, dan di lain pihak mewajibkan kita untuk melaksanakan hukum negara serta ikut memperjuangkan agar semua warga negara terutama yang lemah kedudukannya, mendapatkan bagian yang wajar dari kesejahteraan umum untuk mewujudkan kesejahteraan pribadi dan keluarga tanggungan kita masing-masing.

Pancasila sebagai Moral Negara

Penetapan Pancasila menjadi dasar negara berarti bahwa moral Pancasila menjadi *moral negara* dalam arti moral yang mengikat negara. Sebagai konsekuensinya negara tunduk kepada moral, tidak boleh melanggarnya, wajib mengamalkannya dan memajukan pengamalannya oleh rakyat. Moral menjadi norma tindakan-tindakan negara dan sehubungan dengan itu dituangkan dalam undang-undangan. Dengan perkataan lain, moral Pancasila menjadi pembimbing dalam membuat undang-undang yang mengatur kehidupan negara, menetapkan lembaga-lembaga negara dan tugas mereka masing-masing serta hubungan dan kerjasama antara mereka, hak-hak dan kedudukan warga negara, hubungan antara warga negara dan negara dan sebaliknya. Akan tetapi hal ini tidaklah berarti bahwa seluruh moral harus dituangkan dalam undang-undang. Tidak semua norma moral harus ataupun dapat dijadikan norma yuridis, antara lain karena Pancasila meliputi kemanusiaan yang adil dan beradab, yang pada intinya mewajibkan negara untuk menghormati martabat dan hak-hak asasi manusia, termasuk kebebasan-kebebasannya. Norma moral dapat ditetapkan menjadi norma hukum positif sejauh norma ini *mengatur tindakan-tindakan lahiriah yang menyangkut orang lain*, sedangkan soal-soal batiniah adalah di luar kompetensi dan jangkauan negara dan hukumnya. Dalam hubungan ini dapat dikatakan bahwa dalam bidang kehidupan batin hanya berlaku norma-norma moral, sedangkan dalam bidang kehidupan lahiriah yang menyangkut hak-hak orang lain dapat dan harus berlaku pula norma-norma hukum sebagai pelaksanaan dan pengukuhan norma-norma moral. Syarat-syarat lain ialah bahwa diperlukan *persetujuan rakyat* dan apa yang diundangkan itu *dapat dilaksanakan* oleh rakyat. Oleh sebab itu materi undang-undang terbatas pada moral bersama rakyat (*public morality*). Demikian pula halnya dengan sila-sila Pancasila.

Negara juga berkepentingan dengan pengamalan Pancasila sebagai moral perorangan, khususnya karena makin baik para warga negara mengamalkannya atas keyakinan mereka sendiri, makin terjamin pula pelaksanaan Pancasila yang dituangkan dalam undang-undang. Sehubungan dengan itu negara dapat dan sampai batas-batas tertentu juga wajib ikut membina atau memajukan hidup susila rakyat dengan memberikan anjuran serta bimbingan dan menciptakan suasana di mana budi pekerti luhur dapat dijalankan dengan mudah. Secara tepat ditandaskan dalam Penjelasan Umum UUD 1945 bahwa "Undang-undang Dasar harus mengandung isi yang mewajibkan Pemerintah dan lain-lain penyelenggara negara untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur."

Pancasila sebagai moral negara kiranya dapat dirumuskan secara singkat seperti berikut. Sila yang *pertama* mewajibkan negara untuk menjamin kemer-

dekaan tiap-tiap penduduk untuk beragama dan beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya, membantu hidup keagamaan rakyat dengan menciptakan suasana yang baik baginya, memajukan toleransi dan kerukunan agama, dan menjalankan tugasnya memajukan kesejahteraan umum sebagai tanggung jawab terhadap Tuhan Yang Mahaesa. Sila yang *kedua* mewajibkan negara untuk mengakui dan memperlakukan semua orang sebagai manusia yang dikaruniai martabat mulia dan hak-hak serta kewajiban-kewajiban asasi serta semua negara sebagai sesama warga umat manusia, dan bersama-sama membangun dunia baru yang lebih baik berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sila *ketiga* mewajibkan negara untuk membela dan mengembangkan Indonesia sebagai satu negara nasional yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur, membina dan menjunjung tinggi kebudayaan serta kepribadian nasional, dan memperjuangkan kepentingan-kepentingan nasional. Sila *keempat* mewajibkan negara untuk mengakui dan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat, dan mengusahakan agar rakyat melaksanakan kedaulatannya itu dengan memilih wakil-wakil mereka untuk MPR dan DPR, melalui MPR ikut menentukan garis-garis besar haluan negara, mengeluarkan ketetapan-ketetapan dan memilih presiden dan wakil presiden, dan melalui DPR ikut membuat undang-undang dan menetapkan anggaran negara, mengawasi pelaksanaannya, mengadakan kritik yang membangun di mana perlu. Sila itu juga mewajibkan negara untuk mendengarkan suara rakyat dan memperjuangkan kepentingan-kepentingan seluruh rakyat. Akhirnya sila yang *kelima* mewajibkan negara untuk mengikutsertakan seluruh rakyat dalam kehidupan ekonomi, sosial dan budaya, membagi beban dan hasil usaha bersama secara proporsional di antara semua warga negara, sambil secara istimewa memperhatikan mereka yang lemah kedudukannya untuk mencegah kesewenang-wenangan dari yang kuat guna menjamin adanya keadilan. Pendek kata, negara diwajibkan mengusahakan agar semua warganya ikut dalam kegiatan ekonomi serta pembangunan dan mendapat bagian hasilnya yang wajar.

Pancasila Dasar Pengembangan Kebudayaan

Pancasila sebagai dasar falsafah negara, pandangan hidup dan moral bangsa yang terdiri atas nilai-nilai yang menjadi norma tingkah laku manusia dan negara, adalah bagian inti kebudayaan nasional Indonesia yang sedang berkembang dan dasar atau landasan pengembangannya.

Pancasila Bagian Inti Kebudayaan Indonesia

Dalam artinya yang komprehensif kebudayaan adalah *keseluruhan pikiran, karya dan hasil karya manusia sebagai anggota masyarakatnya yang*

tidak berakar pada nalurnya, dan yang oleh sebab itu hanya bisa dikuasai atau dihasilkan manusia sesudah suatu proses belajar. Dalam arti itu kebudayaan adalah manifestasi kehidupan manusia dan masyarakatnya yang mengolah lingkungan alamnya dan meliputi segala perbuatan manusia. Kebudayaan bukanlah semata-mata sekumpulan barang dan karya kesenian, buku-buku, bangunan-bangunan dan lain sebagainya, melainkan juga dan pertama-tama kegiatan manusia membuat alat-alat dan benda-benda tersebut, adat-istiadat, tata-cara, tari-tarian, cara mengasuh anak, sistem-sistem sosial, lembaga-lembaga kemasyarakatan dan lain sebagainya. Termasuk pula kegiatan manusia mengadakan pembaruan-pembaruan di segala bidang kehidupan. Ciri khasnya ialah kemampuan manusia untuk belajar dan menemukan sesuatu baru demi *peningkatan mutu hidup*. Kebudayaan harus selalu mempunyai nilai hidup, artinya harus selalu mengabdikan kepada kehidupan manusia. Dalam rangka peningkatan mutu hidup itu manusia menciptakan teknik-teknik dan organisasi-organisasi untuk meningkatkan efisiensi kerja guna mencapai hasil sebanyak mungkin. Manusia selalu berusaha memperbaiki keduanya dalam pembaruan-pembaruan atau penemuan-penemuan baru.

Setiap kebudayaan terdiri atas banyak unsur yang biasanya dibagi dalam tujuh kelompok besar yang disebut *universal budaya* (cultural universals) yang bersifat universal, artinya didapatkan dalam setiap kebudayaan di dunia. Universal budaya itu ialah peralatan dan perlengkapan hidup manusia atau teknologi, mata pencarian hidup dan sistem-sistem ekonomi, sistem-sistem sosial, bahasa, kesenian, ilmu pengetahuan dan religi termasuk moralnya. Semuanya itu memungkinkan manusia untuk bertahan dan mengembangkan dirinya serta mewujudkan kesejahteraan lahir-batinnya.

Nilai-nilai moral yang terkandung dalam Pancasila adalah *bagian inti* kebudayaan nasional Indonesia. Nilai-nilai itu bukanlah semata-mata salah satu bagian di samping bagian-bagian kebudayaan lain, tetapi bagian yang *menjiwai* dan *mengarahkan* seluruh kegiatan manusia pada tujuannya.

Pancasila Dasar Pengembangan Kebudayaan

Selain itu Pancasila adalah dasar atau landasan pengembangan kebudayaan nasional Indonesia. Pertama hal itu berarti bahwa moral Pancasila menjadi *pedoman evaluasi dan seleksi* atau penyaringan unsur-unsur kebudayaan yang digunakan untuk menyusun dan menyempurnakan kebudayaan kita. Unsur-unsur yang bertentangan dengannya harus kita buang secara berangsur-angsur, sedangkan unsur-unsur yang selaras kita pelihara dan kita kembangkan. Hal itu tidak hanya berlaku dengan kebudayaan-kebudayaan daerah, melainkan juga dengan kebudayaan-kebudayaan lain. Kita tidak

menolak bahan-bahan baru dari kebudayaan asing yang positif dan dapat memperkaya atau mengembangkan kebudayaan kita serta mempertinggi derajat kemanusiaan bangsa kita, melainkan harus bersedia mengambil-alihnya, selama unsur-unsur itu tidak bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Kita memerlukan nilai-nilai yang positif itu untuk pembaruan dalam proses pembangunan nasional. "Pembaharuan tidak lain adalah usaha dari bangsa sendiri untuk secara bagaimana mengembangkan kepribadiannya sendiri, dengan membuang yang buruk dan menguatkan yang baik, mengadakan penyesuaian dengan tuntutan dan kebutuhan pembangunan masyarakat modern Penerapan unsur dari luar dan penerapan hukum-hukum ekonomi yang rasional misalnya tidak harus menghilangkan warna dasar daripada kepribadian sendiri," demikian Presiden Soeharto dalam sambutannya pada Peringatan Ulang Tahun ke-25 Universitas Gadjah Mada, 19 Desember 1974.

Kedua, Pancasila menjadi pedoman pengarah pengembangan kebudayaan kita agar kebudayaan nasional kita benar-benar dapat memainkan peranannya yang sangat penting untuk memberi arah dan membimbing seluruh pembangunan nasional bangsa kita. Dalam hubungan ini perlu dicatat, bahwa kebudayaan bukanlah semata-mata salah satu bidang kehidupan masyarakat dan negara di samping bidang-bidang lainnya seperti politik dan ekonomi, melainkan *seluruh kehidupan kita sebagai bangsa* yang mencakup bidang-bidang itu. Dengan demikian kebudayaan adalah strategos atau panglima pembangunan nasional kita. Agar berhasil pembangunan nasional ini harus diberi dimensi budaya. Dan hal itu terjadi dengan melaksanakan sila-sila Pancasila secara murni dan konsekuen dalam bidang-bidang tersebut. Secara konkret itu berarti menyusun politik Pancasila, ekonomi Pancasila, sistem sosial Pancasila dan seterusnya, yang sebagai keseluruhan dapat disebut *masyarakat Pancasila*, yang pada hakikatnya adalah *masyarakat manusiawi*, sasaran terakhir seluruh pembangunan nasional.

Semuanya itu kita lakukan dengan tujuan lebih lanjut memungkinkan setiap warga masyarakat kita hidup layak sebagai manusia, mengembangkan dirinya dan mewujudkan kesejahteraan lahir batinnya selengkap mungkin. Kebudayaan Pancasila menempatkan manusia sebagai pelaku dan tujuan pembangunan nasional.

BEBERAPA KESIMPULAN

Dari pembahasan dasar-dasar kebijaksanaan kebudayaan nasional Indonesia ini kiranya dapat ditarik beberapa kesimpulan berikut.

Makna Susila

Oleh sebab kebudayaan nasional Indonesia harus dibangun atas dasar moral Pancasila, maka kebudayaan nasional Indonesia mempunyai makna

susila. Dalam evaluasi dan seleksi unsur-unsur yang digunakan untuk menyusun kebudayaan kita, moral Pancasila merupakan norma tertinggi. Unsur-unsur yang melanggar atau merugikan kesusilaan rakyat harus ditolak. Selain itu moral Pancasila harus menjiwai bidang-bidang kehidupan negara dan dengan maksud itu dituangkan dalam peraturan-peraturan perundangan yang mengaturnya. Secara demikian bidang-bidang itu tidak menghambat atau merugikan kehidupan susila rakyat, melainkan menunjangnya.

Berorientasi pada Manusia

Kebudayaan nasional Indonesia akan mempunyai makna susila itu pertama-tama apabila *berorientasi pada manusia* dengan menempatkannya sebagai pribadi yang mempunyai martabat mulia dan hak-hak asasi yang harus dijunjung tinggi. Dengan perkataan lain kebudayaan kita harus memungkinkan semua dan setiap warga masyarakat hidup wajar sebagai manusia, mengembangkan dirinya dan mewujudkan kesejahteraan lahir-batinnya selengkap mungkin secara merdeka sesuai dengan kata hatinya.

Masyarakat Manusiawi

Dengan maksud itu pengembangan kebudayaan harus berarti *pembangunan kembali masyarakat kita* menjadi *masyarakat manusiawi* (humane society) dengan pelaksanaan moral Pancasila dalam segala bidang kehidupan masyarakat dan negara. Masyarakat Pancasila yang dicita-citakan pada hakikatnya adalah masyarakat manusiawi, suatu masyarakat di mana martabat dan hak-hak asasi setiap warganya dijunjung tinggi (kepastian hukum) dan tersedia secukupnya barang-barang dan jasa-jasa keperluan hidup, yang terjangkau oleh daya beli rakyat banyak. Masyarakat serupa itu juga melihat bangsa-bangsa lain sebagai sesama warga umat manusia dan bekerjasama dengan mereka untuk membangun dunia baru yang lebih baik berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Membudayakan Ilmu Pengetahuan*

Daoed JOESOEF

Dan katakanlah: Ya, Tuhanku,
tambahlah ilmu pengetahuanku.
(Al-Qur'an, 20:114)

Kongres Ilmu Pengetahuan Nasional (Kipnas) IV baru-baru ini ternyata membatasi seluruh pembahasan pada pengamalan ilmu pengetahuan atau penggunaan cara berpikir ilmiah dalam usaha penanganan berbagai masalah pembangunan nasional dalam arti yang seluas-luasnya. Hal ini dapat dipahami karena pemecahan masalah-masalah itu menentukan sekali kelangsungan hidup perseorangan, masyarakat, bangsa dan negara.

Kipnas dapat dikatakan tidak menyentuh masalah perlakuan terhadap ilmu pengetahuan pada tahap pengenalan serta penghayatannya. Hal ini agak disayangkan karena, selain penghayatan dan pengamalan ilmu pengetahuan itu sebenarnya merupakan dua sisi dari satu hal yang sama, cara memperlakukan ilmu pengetahuan di tahap pengenalan dan penghayatannya itu sangat mempengaruhi cara penggunaan ilmu pengetahuan dalam tahap pengamalannya. Bahkan cara memperlakukan ilmu pengetahuan tersebut sangat menentukan pembentukan dan pengembangan ilmu pengetahuan itu sendiri. Sedangkan sebelum ilmu pengetahuan ini tersedia untuk digunakan, ia seharusnya diadakan, dibentuk, dikembangkan dan dihayati lebih dahulu.

Mungkin ada anggapan bahwa pengenalan serta penghayatan ilmu pengetahuan merupakan masalah pendidikan dan sikap perseorangan sesudah pendidikan tersebut, yaitu suatu masalah tersendiri yang cukup luas dan kompleks. Anggapan ini memang benar, tetapi bukan berarti dapat dibenarkan bahwa masalah ini tidak disinggung. Justru karena menyadari hal itu para ilmuwan tidak boleh bersikap tidak peduli terhadap hubungan fungsional antara pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan. Sebenarnya keluasaan dan kompleksitas pendidikan dapat dielakkan dengan jalan membatasi pem-

*Pernah dimuat di harian *Sinar Harapan*, tanggal 3, 4, dan 6 Oktober 1986.

bahasan pada pendidikan sebagai proses pengenalan dan penghayatan ilmu pengetahuan.

Tulisan ini hanya ingin mengajukan pandangan tentang bagaimana kita seharusnya memperlakukan ilmu pengetahuan demi pengembangan dan penghayatannya yang tepat (correct). Namun untuk lebih menjelaskan rationale dari perlakuan tersebut, lebih dahulu akan disajikan secara singkat sejarah pertumbuhan pemikiran ilmiah di Barat dan di Indonesia.

FUNGSI POKOK ILMU PENGETAHUAN

Sejak abad ke-8 tahun Masehi ilmu pengetahuan telah diakui mempunyai dua fungsi pokok, yaitu: (1) untuk memungkinkan manusia *mengetahui* sesuatu, dan (2) untuk memungkinkan manusia *berbuat* sesuatu. Empat ratusan tahun Sebelum Masehi orang Yunani Purba, kecuali Archimedes, hanya tertarik pada fungsi yang pertama. Hasrat mereka untuk mengetahui memang luar biasa besar, tetapi berhubung kesenangan hidup manusia "beradab" ketika itu didasarkan pada sistem perbudakan, mereka sama sekali tidak tertarik pada teknikalitas sebagai penerapan ilmu pengetahuan. Perhatian pada kegunaan praktikal dari ilmu pengetahuan pada mulanya datang melalui takhayul dan sihir. Orang Arab ingin menemukan kunci dari kebijaksanaan para filosof, dari rahasia keabadian hidup, dan bagaimana mengubah logam-logam dasar menjadi emas. Dalam melakukan penelitian demi tujuan-tujuan tersebut, mereka menemukan banyak fakta dalam pengetahuan kimia, tetapi mereka tidak pernah sampai pada perumusan hukum-hukum umum yang penting dan benar (valid) dan teknikalitasnya juga tetap elementer.

Ilmu pengetahuan bukanlah segala sesuatu, tidak apa saja, yang kita kehendaki. Artinya, tidak semua kegiatan yang berkaitan dengan ilmu pengetahuan adalah kegiatan ilmiah. Bekerja di laboratorium atau di perpustakaan atau memberi kuliah atau berpartisipasi dalam kongres ilmu pengetahuan, bukanlah merupakan kegiatan ilmiah. Ilmu pengetahuan terdiri dari mengubah fakta menjadi teori, membuat masalah (fakta) menjadi permasalahan (teori), mengerjakannya dan merumuskan pemecahannya. Ciri pokok dari ilmu pengetahuan adalah kultivasi permasalahan dan skeptisisme yang teratur.

Jadi ilmu pengetahuan terbentuk dari dorongan untuk memecahkan masalah. Semakin dalam ia terlibat dalam kesibukan seperti ini semakin ia mendekati tuntutan missinya. Kesibukan atau kegiatan seperti ini adalah meneliti, termasuk menyidik atau mengadakan uji-coba. Meneliti adalah usaha menemukan kebenaran ilmiah atau membuktikan kekeliruannya. Ilmu pengetahuan adalah ciptaan yang terbentuk dari dorongan untuk mencari kebenaran melalui pemecahan masalah. Mulai dari saat pemecahan itu diperoleh,

segala kegiatan yang dilakukan dengan pemecahan itu, bukan lagi ilmu pengetahuan tetapi ekspertis atau kegiatan profesional.

SUMBANGAN OTAK MANUSIA

Pengetahuan yang sekarang ini disebut "ilmu pengetahuan" -- ditandai oleh metode eksperimental dan, sedapat mungkin, oleh sumber-sumber kebahasaan kuantitatif, mendahului atau mengiring pengalaman -- muncul perlahan-lahan dari kumpulan pengetahuan yang samar-samar dari usaha-usaha manusia memahami alam semesta serta kehadirannya di situ. Falsafah sebagai kegiatan reflektif dan kritikal yang tampil dari mitos kosmologik, sebagai usaha awal manusia menjelaskan asal-usul dunia dan sejarah, bertujuan menalarkan bagian-bagian dari pengalaman manusia yang paling mungkin dirasionalkan. Pemikiran ilmiah yang juga berawal pada ritus sihir dan resep-resep empirik, lambat-laun keluar dari imajinasi, dari keinginan dan dari naluri, untuk diletakkan di bawah pengawasan fakta-fakta yang dapat diulang, diukur dan diramalkan.

Sementara falsafah dan ilmu pengetahuan lambat-laun semakin membedakan diri satu dari lainnya sebagai dua cara pendekatan yang berlain-lainan, dunia yang dihadapi oleh manusia dengan semua keanekaragaman aspeknya tetap menampilkan kesatuan yang sama dari yang serba kompleks dan yang serba utuh. Sebaliknya manusia yang menghadapi dunia, dalam keluasan dan kesempatan yang ada tetap merupakan makhluk manusia, dengan keseluruhan kemampuan-kemampuannya, potensial atau aktual, menurut kemajemukan dari tempat keberadaannya di alam semesta. Di satu tempat ia mengembangkan kemampuan kognitif, di tempat lain kemampuan kreatif, di tempat lainnya lagi kemampuan bermain, acapkali semua kemampuan tersebut sekaligus tetapi dalam proporsi yang berbeda-beda dan tanpa pernah memisahkan semua itu dari kemampuan-kemampuannya untuk bermasyarakat dan dalam bermasyarakat.

Jadi ilmu pengetahuan bukanlah suatu proses *ex nihilio*, jatuh dari langit sebagai anugerah dari Yang Maha Kuasa, tetapi sumbangan dari otak-otak manusia yang terlatih dengan baik. Ia berkaitan erat dengan kebudayaan sejauh ia dikembangkan oleh suatu masyarakat manusia tertentu, di suatu tempat tertentu, dalam suatu kurun waktu tertentu.

NENEK MOYANG DAN ILMU PENGETAHUAN

Di dalam sistem nilai (kebudayaan) warisan nenek moyang kita, yang samar-samar kehadirannya adalah ilmu pengetahuan dan, berkaitan erat dengan

itu, semangat ilmiah (scientific spirit). Ilmu pengetahuan memang merupakan suatu nilai tersendiri dan karenanya tidak dapat dikatakan bahwa ia adalah bebas nilai (value-free).

Betapa tidak. Ilmu pengetahuan adalah tidak lain dari penerapan yang selogis mungkin dari nalar manusia. Sedangkan nalar adalah nilai. Mengingat pelibatan nalar manusia ini, ilmu pengetahuan mendasarkan dirinya pula atas kehidupan manusia sebagai nilai dan atas pengaturan yang rasional dari kehidupan tersebut, yang dalam dirinya juga merupakan suatu nilai tersendiri.

Maka bagaimana mungkin ilmu pengetahuan dikatakan bebas nilai karena ia secara kukuh bertopang atas tiga nilai, yaitu: nalar manusia, kehidupan manusia dan pengaturan yang rasional dari kehidupan tersebut. Yang ada adalah metoda ilmiah yang bebas emosi (emotion-free). Artinya, bila ia diterapkan sebaik-baiknya, ia menjadi begitu ketat sehingga tidak mempedulikan nilai-nilai yang dapat menimbulkan reaksi emosional berupa pro atau kontra. Walaupun begitu hal ini tidak membuat ilmu pengetahuan menjadi bebas nilai.

Kalaupun kehadiran ilmu pengetahuan dan semangat ilmiah sangat minim di dalam sistem nilai nenek moyang kita, hal ini kiranya merupakan akibat sampingan dari jalan khas yang telah dipilih oleh mereka dahulu dalam menangani kenyataan hidup sehari-hari yang dianggap tidak memuaskan. Jika sejarah kita telusuri secara analitikal akan terlihat bahwa bila makhluk manusia merasa tidak puas dengan kenyataan hidup sehari-hari yang dilihat dan dialaminya, di mana pun dan bilamanapun, dia lalu memimpikan suatu kehidupan yang lebih indah dan lebih layak. Mimpi semacam ini mendorongnya, nenek moyang kita tidak terkecuali, untuk menempuh tiga macam jalan.

Pertama, dengan melarikan diri dari kenyataan yang tidak disenanginya itu. Mungkin menjauhinya secara badaniah atau mengingkarinya secara rohaniyah (mental-spiritual). *Kedua*, dengan memperindah kenyataan yang tidak memuaskan itu di dalam angan-angan. Melalui jalan ini manusia menggambarkan kehidupan menurut suatu khayalan indah tentang sesuatu ideal. Jalan *ketiga*, adalah berupa penyempurnaan terhadap kenyataan hidup yang tidak memuaskan itu. Jadi berupa suatu usaha yang dengan penuh kesadaran dilakukan ke arah perbaikan, perombakan atau pembaruan dari tata kehidupan, tata masyarakat atau tata negara yang dianggap tidak memuaskan itu.

Nenek moyang kita dahulu praktis menempuh jalan pertama dan kedua semata-mata. Apabila jalan pertama yang dipilih, maka usaha mengatasi

kenyataan hidup yang tidak memuaskan itu lebih banyak berupa "bertapa," yaitu suatu pelarian jasmaniah, mengasingkan diri ke tempat sunyi selama satu jangka waktu tertentu -- sampai "kesaktian" untuk mengatasi kenyataan telah diperoleh -- atau untuk selama-lamanya demi penyempurnaan batin dan kesucian jiwa. Lain halnya dengan jalan pertama, jalan kedua lebih banyak berupa suatu pelarian mental, mengembara dalam angan-angan, menggambarkan hidup dan kehidupan menurut suatu khayalan indah tentang sesuatu ideal. Idealisasi seperti ini adalah jalan yang termudah di antara ketiga jalan yang telah disebut untuk menolak kenyataan hidup yang tidak dikehendaki, tetapi merupakan jalan yang tidak membuat tujuan menjadi lebih dekat pada yang diinginkan.

Walaupun begitu jalan kedua ini akhirnya menghasilkan suatu khazanah nilai-nilai seni, sastra, moral, sosial dan estetikal yang serba luhur, seperti mitos, epik dan lirik yang bertemakan kepahlawanan, kekesatriaan, kesucian, kebijaksanaan atau nilai-nilai hidup di tengah-tengah alam dan menurut kodrat alam. Hal ini jelas terlihat pada "wayang," suatu karya budaya yang menurut Dr. Stutterheim merupakan "bengkel (arsenaal) dari bentuk-bentuk kehidupan dan kesopansantunan." Maka kalau bangsa kita di kawasan Asia-Pasifik tidak dikenal sebagai bangsa yang di masa silam telah menghasilkan falsafah abstrak yang berat, analitikal dan mendalam, berkat jalan kedua yang telah ditempuh oleh nenek moyang kita itu, kini disadari dan diakui bahwa dalam hal seni dan sastra -- yaitu penjelmaan kekayaan perasaan dan kesuburan fantasi yang mengubah segala sesuatu menjadi ciptaan yang indah -- bangsa kita dapat bertanding dan dipertandingkan dengan bangsa mana pun di muka bumi ini.

PENGETAHUAN DAN TEKNIK KEBAHARIAN NENEK MOYANG

Walaupun tidak menghasilkan falsafah abstrak yang menjurus ke ilmu pengetahuan bukan berarti bahwa nenek moyang kita dalam kehidupannya sehari-hari dahulu tidak mengenal pengetahuan-pengetahuan yang dalam dirinya merupakan nilai-nilai embrional dari yang kini disebut sebagai ilmu pengetahuan dan teknologi.

Nenek moyang kita dahulu sudah mampu membuat kapal-kapal yang menurut ukuran zamannya dapat dikatakan besar, yaitu sampai bertiang empat. Usaha yang menghasilkan kapal-kapal, termasuk yang sebesar itu, pasti bukan merupakan "industri rumah" (home industry). Usaha membuat kapal tergolong pada "industri berat" (heavy industry). Industri berat seperti ini tidak hanya terdapat di Jawa, tetapi juga di Sumatera, Kalimantan dan Sulawesi. Bahkan di Sulawesi ini masih terdapat beberapa tempat yang pendu-

duknya dengan bangga mengkhususkan diri dalam membuat kapal-kapal menurut cara yang diwarisi turun-temurun dari dahulu.

Seorang dosen dari ITB, Dr. Sudjoko, berdasarkan pengamatannya pada relief-relief Candi Burobudur dan penelitiannya pada buku, catatan dan naskah kuno asing (Jerman, Prancis dan Inggris), tiba pada kesimpulan bahwa nenek moyang kita dahulu telah mengambil keputusan untuk menguasai lautan dan samudra. Konsekuensi logikal dari keputusan ini adalah adanya usaha untuk menguasai pengetahuan yang sekarang ini termasuk dalam ilmu dan teknologi maritim serta berbagai pengetahuan yang berkaitan erat dengan itu yang sekarang ini sudah berkembang menjadi ilmu konstruksi kapal laut, ilmu falak, ilmu perkayuan, ilmu angin, ilmu musim, ilmu lautan, ilmu berlayar, ilmu geografi, perpetaan dan kompas.

Di samping itu, berkat jalan kedua yang telah ditempuh oleh nenek moyang kita yang tidak menghasilkan ilmu pengetahuan tetapi ajaran-ajaran tentang ketinggian budi pekerti, telah digambarkan pula sikap ilmuwan yang kini pada umumnya sangat diidealkan di Barat. Bukankah di pusat kelahiran ilmu pengetahuan modern itu ada dikatakan bahwa ilmuwan, sebagai pencari kebenaran, didengar, dihargai, disegani, dijadikan panutan, bahkan "berkuasa" atas para penguasa negara, justru karena tanpa pamrih, tidak mempunyai kepentingan praktikal selain kebenaran (ilmiah) itu sendiri. Sikap yang diidealkan ini ternyata sesuai dengan sikap para bijaksana dan cendekiawan yang sangat dipujikan dalam sistem nilai tradisional Jawa, yaitu tokoh-tokoh yang dalam cerita-cerita kuno dan dunia pewayangan disebut pendeta, begawan, resi atau wiku.

PERKEMBANGAN ILMU PENGETAHUAN DI BARAT

Di bagian lain dari dunia ini, orang-orang Yunani Purba telah memilih jalan ketiga di masa Sebelum Masehi, kemudian diulangi kembali secara sadar oleh orang-orang Eropa Barat sejak bagian kedua abad ke-15 dan dengan penuh keyakinan dilakukan pula oleh sejumlah besar orang-orang terpelajar di Inggris di abad ke-17. Dan jalan ketiga ini adalah jalan yang, sebagaimana kita ketahui, telah mengembangkan dalam diri para penempuhnya semangat, sikap dan tingkah-laku yang dituntut oleh perkembangan pengetahuan ilmiah modern.

Di abad-abad inilah generasi Galileo, Descartes dan Newton telah menjelaskan apa yang dinamakan ilmu pengetahuan, mendefinisikannya sebagai suatu cara berpikir rasional di dunia modern dan memberikan kepadanya suatu identitas yang terbuka, dapat dikenal dan awet dibandingkan dengan

bentuk-bentuk pengetahuan lainnya. Sebab merumuskan definisi berarti, mula-mula, membuat restriksi, membatasi masalah-masalah, membayangkan jawaban-jawaban yang dapat dicoba dan diuji di bidang penelitian rasional. Perumusan pertanyaan-pertanyaan disusun begitu rupa sehingga mampu mendatangkan jawaban, walaupun tidak segera, paling sedikitnya pada tingkat analisis terakhir.

Ilmu pengetahuan adalah suatu praktek kemasyarakatan, bahkan suatu praktek kemasyarakatan yang efektif dan berhubungan dengan itu ia berkaitan dengan perkembangan kekuatan-kekuatan produktif dari masyarakat.

Di satu pihak, ia didambakan oleh kebutuhan-kebutuhan praktek kemasyarakatan. Perluasan perdagangan, misalnya, menggerakkan penerapan teknologi baru dan penelitian ilmiah. Yang sekarang disebut sebagai geometri di tahap awal perkembangannya dahulu berkaitan erat dengan masalah-masalah pengukuran tanah. Demikian pula, industrialisasi merupakan sekaligus suatu proses perkembangan dari kekuatan-kekuatan produktif dan dari teknik-teknik produksi. Pada tingkat teknik industrial terlihat paling jelas betapa tidak mungkin, dalam konteks ilmiah, memisahkan penelitian dasar dari penelitian terapan.

Di lain pihak, ilmu pengetahuan balik kembali ke praktek melalui teknologi yang dikembangkannya, karena perkembangan teknologi merupakan sekaligus kondisi dan konsekuensi dari ilmu pengetahuan. Kondisi, karena ilmu pengetahuan, demi kemajuannya, memerlukan peralatan (instrumen) yang tidak hanya dipikirkan tetapi juga diwujudkan. Namun sebaliknya, kemajuan teknologi merupakan konsekuensi dari penelitian ilmiah. Sebab peralatan teknologik, agar dapat diwujudkan, harus lebih dahulu dirumuskan, sedangkan eksploitasi teknikal dari kekuatan-kekuatan alam hanya dimungkinkan oleh pengetahuan yang mendalam.

Hubungan ganda antara ilmu pengetahuan dengan teknologi dan antara keduanya dengan praktek kemasyarakatan inilah yang menyebabkan mengapa kelembagaan ilmiah Yunani Purba tetap tinggal sebagai kelembagaan semata-mata. Maka itu pula atom "spekulatif" dari filosof Demokritos baru menjadi kenyataan ilmiah di dalam teori-teori modern, yang sekaligus sangat spekulatif dan sangat teknologik. Dengan begini ilmu pengetahuan modern yang diciptakan oleh generasi Galileo, Descartes dan Newton dapat dikatakan telah menyerasikan konsep-konsep besar dari ontologi klasik dengan wawasan baru fisiko-matematik dari alam semesta.

Maka walaupun makhluk manusia sudah ada di bumi selama kira-kira sejuta tahun, telah memiliki tulisan selama lebih kurang 6.000 tahun dan telah

mengenai pertanian agak lebih lama, bahkan mungkin jauh lebih lama dari itu, dapat dipahami bila ilmu pengetahuan, sebagai suatu faktor dominan dalam menempa sistem berpikir orang-orang yang terdidik, baru berumur kira-kira 350 tahun; sebagai sumber teknikalitas ekonomik baru berada lebih kurang 200 tahun. Namun selama jangka waktu yang relatif singkat ini ia telah membuktikan dirinya memiliki satu kekuatan yang luar biasa. Pertumbuhannya sendiri barangkali terjadi secara evolusioner tetapi dampak kehadiran dan penerapannya sungguh berlangsung revolusioner.

Sebagai pengamat yang jeli terhadap jalannya kehidupan masyarakat, pertumbuhan ilmu pengetahuan yang demikian ini membuat Hegel sampai mengucap bahwa seni tidak lagi menghabiskan energi-energi utama dari manusia. Semua energi ini sekarang disedot oleh ilmu pengetahuan -- suatu "semangat penyelidikan rasional yang tak kenal lelah." Maka itu, katanya lagi, "semua yang rasional adalah real!"

Max Weber kemudian menegaskan kembali inti dari evolusi ini melalui istilah yang banyak sedikitnya sama, yang kini menjadi begitu terkenal, yaitu: *rasionalisasi*. Bila keseluruhan tingkah-laku kemasyarakatan dapat dikelompokkan ke dalam 4 kategori pokok, yaitu: tingkah-laku yang secara esensial diatur menurut kepatuhan pada tradisi, yang didorong oleh emosi, yang digerakkan oleh keyakinan pada nilai-nilai absolut dan tingkah-laku yang rasional terhadap tujuannya (*zweckrational*), maka sejak dikembangkannya ilmu pengetahuan modern itu kebudayaan Barat lama-kelamaan semakin mengistimewakan kategori tingkah-laku yang terakhir disebut itu. Dengan perkataan lain, setiap proses ilmiah dan teknologik merupakan suatu bagian yang integral dari keseluruhan kenyataan kemasyarakatan yang adalah "kebudayaan"; sedangkan kebudayaan adalah sistem nilai yang dihayati oleh manusia. Maka itu tingkah-laku rasional ini semakin lama semakin cenderung menguasai jenis-jenis sikap dan perilaku lainnya dan meluaskan dominasinya ke praktis semua bidang kemasyarakatan.

Karena hanya Eropa yang kelihatannya memiliki rasionalitas itu dan melalui kemampuan intelektual tersebut dapat menguasai bangsa-bangsa lain di muka bumi ini, tidak mengherankan kalau sampai ada orang Indonesia yang terpukau begitu rupa sehingga berpendirian bahwa yang real itu hanyalah yang serba Barat (Eropa).

KEUTUHAN ILMU PENGETAHUAN

Baru di awal abad ke-20 orang Indonesia dengan sadar dan sengaja berusaha menempuh jalan ketiga yang praktis tidak dikenal oleh nenek moyang-

nya dalam abad-abad sebelumnya. Baru pada saat itu di lingkungan kecil orang-orang yang terpelajar dan telah mengalami pendidikan formal Barat timbul suatu kesadaran baru yang, dengan menguasai pengetahuan ilmiah melalui pendidikan formal modern, memberikan harapan dan keberanian kepada rakyat untuk mampu memperbaiki kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Setelah Indonesia berhasil merebut kembali kemerdekaannya, kesempatan mengembangkan ilmu pengetahuan terbuka lebih luas. Dengan segala keterbatasan dana, peralatan dan tenaga pengajar yang ada kesempatan ini memang telah dimanfaatkan semaksimal mungkin melalui, antara lain, pembangunan pendidikan tinggi yang mengajarkan berbagai disiplin ilmiah. Namun harus diakui bahwa semangat ilmiah -- yang seharusnya melahirkan, membesarkan, menjiwai dan memotori ilmu pengetahuan -- berkembang jauh lebih lambat dari kenaikan jumlah penyandang gelar-gelar universitas (sarjana).

Sebab utama dari kepincangan ini kiranya terletak pada perlakuan yang tidak "correct" terhadap ilmu pengetahuan di perguruan tinggi pada khususnya, di lingkungan kampus pada umumnya. Dikatakan tidak "correct" karena di situ ilmu pengetahuan dihayati tidak secara lengkap, yaitu ilmu pengetahuan dalam artian produk, ilmu pengetahuan dalam artian proses dan ilmu pengetahuan dalam artian masyarakat. Kemudian, sudah diperlakukan tidak sebagai satu keutuhan, urutan logikal penanamannya di dalam kesadaran mahasiswa dilaksanakan secara terbalik.

Ilmu pengetahuan, *sebagai produk*, adalah pengetahuan yang telah diketahui dan diakui kebenarannya oleh masyarakat ilmuwan. Jadi dalam dirinya pengetahuan ilmiah terbatas pada kenyataan-kenyataan yang mengandung kemungkinan untuk disepakati dan terbuka untuk diteliti, diuji ataupun dibantah oleh seseorang. Maka itu satu fakta ilmiah tidak mungkin bersifat original seperti halnya pada suatu karya kesenian. Yang mungkin original adalah penemuan fakta ilmiah tersebut dan bukannya fakta ilmiah itu sendiri. Inilah sebabnya mengapa dianggap penting "timing" dari suatu penemuan ataupun publikasi dari penemuan itu.

Ilmu pengetahuan, *sebagai proses*, adalah kegiatan kemasyarakatan yang dilakukan demi penemuan dan pemahaman dunia alami sebagaimana adanya dan bukan sebagaimana yang kita kehendaki. Metoda alamiah yang khas dipakai dalam proses ini adalah analisis rasional, objektif, sejauh mungkin bersifat "impersonal," dari masalah-masalah yang didasarkan pada uji-coba dan data yang dapat diamati (observable data). Bagi Thomas S. Kuhn, "normal science" adalah ilmu pengetahuan dalam artian proses (penelitian) ini.

Ilmu pengetahuan, *sebagai masyarakat*, adalah dunia pergaulan akademik yang tindak-tanduknya, perilaku dan sikap serta tutur-katanya diatur oleh empat ketentuan (imperative), yaitu: universalisme, komunalisme, tanpa pamrih (disinterestedness) dan skeptisisme yang teratur. Universalisme berarti bahwa ilmu pengetahuan bebas dari warna kulit, ras, keturunan, kedaerahan maupun keyakinan religius. Komunalisme berarti bahwa ilmu pengetahuan merupakan milik masyarakat (public knowledge). Tanpa pamrih berarti ilmu pengetahuan bukan propaganda. Skeptisisme yang teratur berarti keinginan untuk mengetahui dan bertanya didasarkan pada nalar dan keteraturan berpikir.

KEKELIRUAN KITA

Selama ini ilmu pengetahuan di kalangan pendidikan tinggi lebih banyak diperlakukan sebagai "produk" belaka. Penghayatan pengetahuan ilmiah yang tidak lengkap ini di lingkungan bangsa yang belum mempunyai tradisi ilmiah pasti tidak "conducive" bagi perkembangan ilmu pengetahuan. Betapa tidak. Ia hanya menghasilkan pengemban ilmu pengetahuan, paling jauh sarjana pasif, pandai memahami ilmu pengetahuan sebagaimana adanya. Sedangkan yang diperlukan oleh perkembangan pengetahuan ilmiah adalah kehadiran pengolah ilmu pengetahuan, walaupun bukan ilmuwan aktif yang terus memperluas wawasan disiplin ilmiahnya. Tetapi bagaimana mungkin orang menjadi pengolah ilmu pengetahuan kalau tidak memiliki semangat ilmiah karena praktis tidak dibiasakan menekuni ilmu pengetahuan dalam artian proses.

Jadi perkembangan jumlah penyandang gelar-gelar universiter (sarjana) yang jauh lebih pesat dari perkembangan semangat ilmiah bukanlah karena kita masih kurang gigih menguasai ilmu pengetahuan, masih kurang banyak kesempatan belajar di perguruan tinggi. Pada umumnya ilmu pengetahuan sudah ditanggapi melalui suatu proses yang kompleks dari akulturasi dan dalam artian penerimaan atau penolakan inilah tampil masalah-masalah penguasaan ilmu pengetahuan, penghayatan ilmu pengetahuan, efektivitas ilmiah dan semangat ilmiah. Masyarakat pada umumnya, siswa dan mahasiswa pada khususnya, bereaksi terhadap ilmu pengetahuan dengan obsesi dari ratusan tahun frustrasi dan hambatan akibat penjajahan.

Hasrat meraih khazanah ilmu pengetahuan memang jelas ada. Bahkan kadangkala hasrat ini begitu menggebu-gebu sehingga ketidaksabaran yang mengiringi hasrat tersebut tidak dapat menyembunyikan adanya keinginan mengejar ketinggalan, memenuhi kekurangan, yang telah menumpuk selama berabad-abad dijajah. Namun karena tidak menyadari bahwa ilmu pengeta-

huan sebenarnya adalah suatu usaha internal, dinamik dan dialektik guna mendekati sejenis kebenaran yang menjadi dasar dari pengetahuan kita tentang dunia dan dari tindakan kita terhadap alam, karena tidak memahami metodologi dan proses penemuan ilmiah sebagai ketegangan kreatif dan sebagai genie inventif, dan karena ketiadaan tradisi ilmiah, maka kita kosongkan ilmu pengetahuan dari isinya yang hakiki, kemudian kita bungkus ia dengan suatu anyaman mistik, yang bukan membuat kita tambah dekat dengan ilmu pengetahuan, malah membuat kita semakin menjauhinya.

Jadi perlakuan kita yang keliru terhadap ilmu pengetahuan -- semata-mata dalam artian produk -- sebagaimana tercermin pada tingkah-laku mahasiswa, sebagian sarjana dan dosen kita, yang kiranya merupakan rintangan yang paling berat bagi perjalanan panjang kita menuju ilmu pengetahuan, ke arah perkembangan semangat ilmiah. Sebenarnya perlakuan kita yang seperti ini terhadap ilmu pengetahuan, selain merupakan akibat ketiadaan tradisi ilmiah, banyak sedikitnya tanpa disadari telah kita warisi dari kebijakan pemerintahan kolonial di bidang pengajaran ilmu pengetahuan. Harus diakui bahwa pengajaran tersebut memang efektif sejauh ia mengenai penguasaan ilmu pengetahuan dalam artian produk, dari jenjang sekolah tinggi.

Di daerah jajahannya ini Belanda sangat berkepentingan bahwa penduduknya dapat menguasai dengan baik ilmu pengetahuan dalam artian produk. Demi ketertiban dalam negeri diperlukan ahli-ahli hukum; demi ketentraman penduduk diperlukan dokter dan tenaga-tenaga para-medik, demi kelancaran perhubungan, terutama pengangkutan produk harus ada insinyur dan teknisi, demi efektivitas dan efisiensi administrasi dibutuhkan tenaga-tenaga menengah berpengetahuan umum. Mengenai ilmu pengetahuan dalam artian proses dan, erat dengan itu, ilmu pengetahuan dalam artian masyarakat, dapat ditangani dengan efektif di negeri Belanda sendiri. Anak jajahan cukup menerima ilmu pengetahuan, sebagai produk, dalam keadaan sudah jadi, sudah siap untuk diterapkan dalam "aksi instrumental." Dengan "aksi instrumental" dimaksudkan tingkah-laku yang diatur menurut ketentuan-ketentuan teknikal yang pada dasarnya bersifat aksiomatik; para pelaku yang menyimpang dari ketentuan ini akan "tersingkir" atau "dihukum" oleh kegagalan dari perbuatannya itu.

Maka sistem pengajaran sengaja dibangun untuk keperluan ini secara sistematis, konsisten dan dengan kaitan yang logikal antar-jenjang serta antar-jenis sekolah. Bagaimana cara menciptakan ilmu pengetahuan, yaitu ilmu pengetahuan dalam artian proses, maupun lingkungan yang diperlukan untuk penciptaan itu, ilmu pengetahuan dalam artian masyarakat, tidak perlu diketahui oleh anak jajahan. Maka itu di jalur pengajaran umum tidak pernah diberikan, apalagi dikembangkan, epistemologi. Kalaupun dahulu falsafah ada

dibahas di Fakultas Sastra, atau di SLTA (AMS), yang dibicarakan adalah Hinduisme, Budhisme dan pengaruh kedua pikiran filosofikal tersebut pada pikiran tradisional kita.

KEHARUSAN MENGEMBANGKAN ILMU PENGETAHUAN

Bila demikian, tanpa mengabaikan kelemahan serta keterbatasan ilmu pengetahuan, kita harus menangani sungguh-sungguh usaha pembinaan dan pengembangan ilmu pengetahuan. Bersama dengan teknologi, ia pasti diperlukan bagi pembangunan nasional, paling sedikitnya untuk mensukseskan tahap tinggal landas dari perjalanan panjang pembangunan tersebut. Kita memang telah jauh tertinggal dalam kemajuan ilmu pengetahuan ini karena kita datang terlambat. Sedangkan dengan berusaha sungguh-sungguh dan tabah jarak ketinggalan itu belum tentu dapat dilenyapkan sama sekali, apalagi kalau kita bersikap santai dan lamban, mengingat kemajuan ilmu pengetahuan yang sangat pesat perkembangannya di luar negeri.

Setiap usaha pembinaan dan pengembangan ilmu pengetahuan berarti memberikan perhatian yang besar pada usaha pengembangan nalar. Nalar di mana pun sama tetapi penerapannya berbeda-beda di dunia ini. Karena bukan merupakan suatu kemampuan yang tersendiri, kehadirannya itu tercermin dalam semua spektrum kegiatan manusia. Sosiologi ilmu pengetahuan sudah lama meninggalkan hipotesa tentang adanya mentalitas pra-logika. Sistem nilai berlain-lainan menurut masing-masing masyarakat, sedangkan pengetahuan ilmiah dan mentalitas teknologik hanya berbeda menurut tahap kemajuan pembangunan masyarakat yang bersangkutan. Dari keseluruhan sistem nilai, yang adalah kebudayaan, yang paling dapat dikomunikasikan adalah unsur peradabannya, dalam artian aspek dominasi ilmiah dan teknologik terhadap alam. Sebab peradaban adalah suatu proses kumulatif yang relatif mudah ditiru dan disesuaikan di luar lingkungan asalnya, sedangkan kebudayaan sebagai suatu keseluruhan ternyata jauh lebih sulit diasimilasikan.

Di samping pertimbangan mencari serta menemukan kebenaran, upaya pengembangan ilmu pengetahuan hendaknya memperhitungkan pula tuntutan kebutuhan-kebutuhan yang mendesak dan keharusan lama-kelamaan mengurangi, walaupun tidak mungkin menghilangkan sama sekali, ketergantungan negara-bangsa kita pada pihak asing di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi. Berhubung dengan itu usaha pengembangan dan penguasaan ilmu pengetahuan ini perlu dilakukan berupa usaha paedagogik menurut suatu pikiran konseptual yang jelas dan dilaksanakan secara sistematis, konsisten dan terpadu.

MASYARAKAT ILMIAH

Pada tingkat *pertama* yang perlu dilakukan adalah membangun *masyarakat ilmiah* sebagai bagian yang penting dan menentukan dari masyarakat nasional (*national community*) di samping bagian-bagian (*sub-communities*) lainnya yang sudah ada, seperti masyarakat religius, masyarakat politik, masyarakat artistik, masyarakat bisnis, dan lain-lain. Semua bagian masyarakat tersebut amat diperlukan kehadirannya bagi kehidupan suatu masyarakat nasional sebagai keseluruhan. Tidak adanya salah satu dari bagian-bagian masyarakat itu akan mengakibatkan kehidupan yang pincang pada masyarakat nasional, bahkan dapat berakibat fatal bagi kelangsungan hidup masyarakat nasional atau negara-bangsa yang bersangkutan. Tanpa masyarakat ilmiah, misalnya, masyarakat nasional dapat menjadi semakin mundur hingga akhirnya akan dilindas oleh masyarakat lain yang maju ilmu pengetahuan dan teknologinya. Sebab keberhasilan suatu impor dan alih teknologi, andaikata masyarakat yang bersangkutan dapat membiayainya, tidak tergantung pada kemampuan pembiayaan itu tetapi pada kesanggupannya sendiri dalam ilmu pengetahuan dan teknologi, yaitu kemampuannya sendiri untuk memutuskan, dalam arti kesanggupan untuk mengidentifikasi, menganalisis, dan mengelola masalah-masalah ilmiah dan teknologikal.

Bagi Indonesia membangun masyarakat ilmiah tidak bisa lain dari membangun kampus menjadi masyarakat ilmiah. Berhubung di negeri kita di luar kampus embrio masyarakat ilmiah praktis tidak ada, bila kampus gagal dibina menjadi masyarakat ilmiah, hilanglah satu-satunya modal yang begitu kita perlukan untuk memupuk semangat ilmiah dan melalui pertumbuhan semangat ini, mengembangkan ilmu pengetahuan. Karena kegagalan itu kita akan terpaksa terus-menerus mengimpor ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin hari semakin mahal harganya. Kita akan menjadi semakin tergantung pada negara-negara maju dan tidak mustahil suatu ketika akan kehilangan kemandirian, walaupun bukan kedaulatan, sebagai negara-bangsa.

Di negara-negara maju, kampusnya dapat saja dihancurkan, atau diobrak-abrik, tetapi masyarakat ilmiahnya akan tetap hidup sebab semangat ilmiah sudah meresap di kalangan anggota masyarakat nasionalnya dan perlengkapan masyarakat ilmiah tidak hanya terdapat di kampus. Di situ di mana-mana sudah tersedia perpustakaan, laboratorium dan kelompok-kelompok (kegiatan) ilmiah begitu rupa sehingga kehidupan masyarakat ilmiah mereka tidak tergantung pada kehidupan kampus semata-mata.

Masyarakat (semangat) ilmiah yang tidak turut hancur dalam Perang Dunia Kedua baik di Jerman maupun di Jepang terbukti sangat berperan dalam pembangunan kembali kedua negara tersebut dengan ritme yang bahkan relatif le-

bih cepat dari negara-negara Barat yang telah mengalahkan mereka dalam perang besar tersebut. Keadaan masyarakat ilmiah di sana kiranya dapat disamakan dengan keadaan masyarakat religius di sini. Andaikata oleh karena sesuatu sebab lembaga dan tempat-tempat ibadah hancur, masyarakat religius tidak akan hilang lenyap dari masyarakat kita karena semangat religius sudah begitu meresap di sanubari seluruh anggota masyarakat.

Jadi membangun masyarakat ilmiah di Indonesia berarti berpangkal tolak pada pembinaan kompleks dan sistem pendidikan tinggi menjadi masyarakat ilmiah, menjadi ilmu pengetahuan dalam artian masyarakat dengan ciri-ciri khas yang sudah diuraikan di atas. Sebab hanya dengan jalan begitu dapat dikembangkan penelitian, yaitu ilmu pengetahuan sebagai proses dan hanya bila ada ilmu pengetahuan sebagai proses akan berkembang semangat ilmiah dan lahir ilmu pengetahuan sebagai produk.

ILMU PENGETAHUAN SEBAGAI PROSES

Langkah paedagogik *kedua* yang perlu digerakkan demi pengembangan yang sehat dari ilmu pengetahuan di lingkungan kampus adalah tidak hanya menegakkan kembali keutuhan ilmu pengetahuan tetapi lebih-lebih melaksanakan urutan yang "correct" dalam mengembangkan kebulatan ilmu pengetahuan. Artinya, sesudah membina kampus menjadi masyarakat ilmiah, lalu memupuk ilmu pengetahuan dalam artian proses; sesudah ini baru ditangani ilmu pengetahuan dalam artian produk. Ilmu pengetahuan dalam artian proses ini sama dengan apa yang dimaksudkan oleh Thomas S. Kuhn sebagai "normal science." Sebab menurut ilmuwan ini "normal science" adalah penelitian yang kukuh bersendikan satu atau beberapa hasil (kegiatan) ilmiah yang sudah ada, yaitu hasil-hasil yang diakui oleh suatu masyarakat ilmiah tertentu memberikan dasar bagi kegiatannya lebih lanjut. Hasil-hasil penelitian ilmiah yang beruntun inilah yang kiranya mendorong ilmuwan Inggris Alfred Whitehead untuk mengatakan bahwa penemuan (*invention*) yang terbesar di abad ke-19 adalah penemuan metoda untuk menemukan.

Betapa pentingnya arti dan kegunaan training ilmiah melalui pembinaan ilmu pengetahuan dalam artian proses tersebut kini menjadi semakin jelas dengan apa yang telah terjadi di masyarakat politik. Setelah di tingkat legislatif para politisi menerima bulat Pancasila sebagai satu-satunya asas bermasyarakat, berbangsa dan bernegara -- satu peristiwa politik yang sudah diduga lama sebelum terjadi -- kini menjadi tanggung jawab pemerintah di tingkat eksekutif dan semua bagian-bagian masyarakat untuk mewujudkan pembangunan sebagai pengamalan Pancasila itu. Mereka ini harus mampu tidak hanya membentuk teknostruktur yang diperlukan bagi pelaksanaan kerja

besar tersebut tetapi juga menempatkan di posisi-posisi kunci pada tekno-struktur itu pekerja-pekerja otak (knowledge workers) yang sepadan. Orang-orang inilah yang melaksanakan "engineering" sebagai penerapan rasionalitas dan otoritas (keahlian dan kewenangan) pada benda-benda dan "organisasi modern" sebagai penerapan kedua hal tersebut pada manusia dan kelompok-kelompok kemasyarakatan. Khusus di masyarakat bisnis para pekerja otak inilah yang dalam dirinya merupakan "intrapreneur," yaitu orang-orang yang sebenarnya menjalankan peranan "entrepreneurial" (kewiraswastaan) *di dalam* sebuah organisasi besar.

Setiap demokrasi, termasuk demokrasi Pancasila, akan gagal bila ia tidak mampu atau, lebih parah lagi, tidak bersedia, menempatkan putra-putrinya yang terbaik di tempat-tempat yang strategis pada jaringan kaitan teknostruktural. Termasuk putra-putri terbaik itu untuk sebagian terbesar, walaupun tidak seluruhnya, adalah pekerja otak. Mereka ini adalah para penguasa real karena mereka inilah yang sebenarnya merupakan pengambil-pengambil keputusan sesuai dengan otoritas masing-masing. Mengingat keputusan-keputusan itu harus diambil dalam suasana yang selalu diliputi oleh ketidakpastian, dari mereka dituntut kemampuan analisis yang kuat.

Kemampuan analisis yang dibina melalui ilmu pengetahuan dalam artian proses, yaitu training ilmiah yang ideal, pada tingkat terakhir diperlukan demi "survival" masyarakat sebagai keseluruhan. Bila para pekerja otak ini dalam melaksanakan profesinya masing-masing sebenarnya merupakan penguasa-penguasa real, keputusan-keputusan yang mereka ambil di teknostruktur dari bagian masyarakat (sub-community) di mana mereka berada belum tentu sesuai satu dengan lainnya, belum tentu saling menunjang. Kemungkinan besar keputusan yang diambil secara terpisah-pisah itu bahkan saling bertentangan. Maka jelas betapa diperlukan adanya dialog di antara sesama pekerja otak, baik di dalam masing-masing bagian masyarakat maupun antara bagian-bagian masyarakat. Sedangkan cara dialog ditentukan oleh pola berpikir.

Pada umumnya pola-pola berpikir dalam sesuatu masyarakat dibentuk oleh suatu ramalan dari: (1) generalisasi ilmiah; (2) fakta-fakta empirikal; (3) pengertian-pengertian mitologikal dan religius; dan (4) gagasan-gagasan politik dan etik. Di antara unsur-unsur yang membentuk pola-pola berpikir ini, hanya generalisasi ilmiah yang pembawaannya mendekat (converge). Yang lainnya semua bersifat menjauh (diverge). Sejarah keintelektualan dari kelompok-kelompok manusia, untuk sebagian besar, merupakan cerita tentang konflik dari aspek-aspek yang mendekat dan menjauh tersebut. Sejarah manusia mengatakan bahwa tidak ada masyarakat yang mampu "survive" kecuali bila pola berpikirnya mengandung sebanyak mungkin unsur ilmiah, karena "generalisasi ilmiah" inilah yang merupakan satu-satunya unsur yang berpembawaan mendekat.

Maka itu pada tahap penggemblengannya pekerja otak ini tiada lain adalah mahasiswa yang dibina menjadi "manusia penganalisis" (man of analysis), yang bersemangat ilmiah melalui ilmu pengetahuan dalam artian proses. Karena menyadari betapa lamanya waktu yang diperlukan untuk pengembangan semangat ilmiah serta peningkatan daya analisis ini maka dahulu telah digalakkan kegiatan-kegiatan ekstra-kurikuler berupa "Lomba Inovatif Produktif" di jenjang pendidikan tinggi dan "Lomba Penulisan/Penelitian Ilmiah Remaja" di jenjang pendidikan menengah.

PERALATAN ILMIAH

Deskripsi nilai-nilai kemasyarakatan dan norma-norma ilmu pengetahuan tersebut di atas memberikan suatu gambaran yang statik dan ideal dari ilmu pengetahuan sebagai suatu sistem sosial tetapi ia tidak mengungkapkan bagaimana sebenarnya sistem itu bekerja. Untuk pengembangan ilmu pengetahuan masih diperlukan kejelasan tentang sikap kita mengenai peralatan (instrumen-tasi), kriteria penilaian teori-teori baru dan integritas masyarakat ilmiah.

Maka langkah *ketiga* yang perlu diambil adalah sedapat mungkin melengkapi lembaga pendidikan tinggi, sebagai unsur masyarakat ilmiah, dengan peralatan yang diperlukannya. Peralatan ini adakalanya cukup mahal tetapi ia pasti bukan barang mewah. Berdasarkan pada apa-apa yang sudah terjadi sudah lama orang menyimpulkan bahwa kemajuan ilmu pengetahuan tergantung pada perkembangan peralatan (instrumen) baru dan bukan sebaliknya. Memang benar bahwa teknologi semakin lama semakin ditentukan oleh ilmu pengetahuan, tetapi kebalikannya juga ada benarnya.

Ada dikatakan, misalnya, bahwa kemajuan ilmu pengetahuan lebih banyak ditentukan oleh kehadiran mesin uap daripada kemajuan mesin uap ditentukan oleh adanya ilmu pengetahuan. Kemajuan astronomi, memang, untuk sebagian terbesar disebabkan oleh dua penemuan teknologikal, yaitu teleskop dan spektroskop, walaupun sedikit sekali sarjana dan ahli ilmu bintang yang dapat mengatakan secara persis siapa sebenarnya yang telah menemukan kedua alat tersebut. Demikian pula halnya dengan biologi dan ilmu kedokteran, kedua disiplin ilmiah ini tidak akan bergerak maju sejauh sekarang ini tanpa adanya mikroskop. Kemajuan ilmu pengetahuan di abad ke-16 dan ke-17 yang begitu rupa sehingga membuat kedua abad ini menjadi abad emas dari perkembangan ilmiah -- melalui karya-karya dan pemikiran Galileo, Gilbert, Descartes dan Newton -- adalah tidak hanya karena pembentukan masyarakat-masyarakat ilmiah tetapi juga berkat kehadiran peralatan ilmiah yang sepadan.

Dewasa ini, kemajuan yang pesat dari pengetahuan di bidang sosial banyak sekali dibantu oleh adanya komputer yang dapat memecahkan masalah hubungan fungsional dan kuantitatif yang serba kompleks antara beberapa gejala kemasyarakatan. Memang benar teori acapkali mendahului dan bahkan mendiktekan observasi tetapi di dalam jangka panjang semua teori harus konsisten dengan observasi bila ia ingin tetap dianggap benar (valid). Sedangkan kemajuan observasi dan penelitian pada gilirannya akan tergantung pada adanya peralatan observasi dan penelitian.

KRITERIA MENILAI TEORI BARU

Langkah *keempat* adalah memasyarakatkan kriteria yang umumnya dipakai untuk menilai kemajuan pemikiran ilmiah, lebih-lebih kalau usaha perumusan itu melibatkan dana penelitian yang tidak sedikit.

Salah satu ukuran klasik adalah "kepuasan" dalam pemahaman sesuatu. Jika satu teori dapat menghubungkan gejala-gejala yang tidak dikaitkan satu dengan lainnya oleh teori-teori terdahulu, atau bila ia dapat menyusunnya secara lebih "correct," lebih "elegant," lebih "menarik" atau lebih "sederhana," maka teori baru itu boleh dikatakan meyakinkan (persuasive).

Orang yang prihatin terhadap kekurangan dan kelemahan spesialisasi mengutarakan bahwa anggapan yang lebih realistik melihat kemajuan ilmu pengetahuan tidak dalam pengembangbiakan data baru atau spesialisasi yang semakin menyempit, tetapi dalam perkembangan generalisasi yang semakin mantap, dalam pengungkapan kaitan-kaitan fungsional dari hukum-hukum alam, yang meningkatkan kemampuan manusia untuk menjelaskan, menghubungkan dan meramalkan berbagai gejala yang menandai batas-batas ilmu pengetahuan. Newton dikatakan telah menyumbang pada kemajuan ilmu pengetahuan, misalnya, karena analisis ilmiahnya mampu menunjukkan hubungan antara jatuhnya buah apel dengan gerakan bulan dan pasang-surutnya air lautan.

Jenis kriteria lainnya menitikberatkan pada fungsionalitas. Suatu teori ilmiah adalah tepat bila ia dapat diuji melalui rangkaian percobaan, melalui kemampuannya untuk meramalkan (prediction), melalui kesanggupannya melancarkan perumusan teori-teori baru dan melalui kejelasannya dalam mengusulkan masalah-masalah baru karena cukup kuat untuk dijadikan dasar bagi penelitian selanjutnya. Hal ini mengingatkan kita pada pengertian Kuhn tentang "normal science."

Di kalangan orang banyak pada umumnya, bahkan di lingkungan semantara ilmuwan, kegunaan praktikal dijadikan ukuran tambahan bagi pembe-

naran sesuatu pengetahuan ilmiah; dengan perkataan lain, di samping "correctness" juga dituntut "applicability."

INTEGRITAS MASYARAKAT ILMIAH

Langkah *kelima* berupa pemantapan integritas masyarakat ilmiah melalui pembinaan sikap para ilmuwan yang sekaligus membentuk dan menjadi anggota masyarakat tersebut. Ilmuwan pada dasarnya adalah orang yang mencari kebenaran (ilmiah). Namun dia membedakan dirinya dari lain-lain pencari kebenaran dengan jalan menguji-coba "kebenaran" itu dengan ketegasan logika dan percobaan yang diulang-ulang. Akibatnya para ilmuwan mengadakan kontak satu dengan lainnya dengan cara-cara yang tidak lazim terjadi di lingkungan kelompok-kelompok sosial lainnya. Mereka terdorong untuk menyebarluaskan penemuan-penemuan mereka karena hanya melalui pemasyarakatan seperti inilah mereka dapat menegakkan hak mereka atas penemuan tersebut. Berhubung sifat studi mereka yang begitu esoterik mereka dapat memperoleh pengakuan yang absah hanya dari rekan-rekan sejawat dan saingan-saingan potensial, yaitu orang-orang yang bila tidak jujur cenderung untuk mencuri penemuan itu. Penemuan-penemuan ilmiah dapat saja dicuri karena nilainya tidak tergantung pada *style* pribadi. Kemungkinan pencurian ini terjadi menjadi semakin besar dengan semakin berkurangnya kegajrahan para ilmuwan menekuni tulisan-tulisan analitikal pihak lain.

Bila demikian norma-norma ilmu pengetahuan -- seperti kewajiban para ilmuwan saling menilai karya masing-masing berdasarkan "preestablished impersonal criteria," mengungkapkan hasil pemikirannya kepada siapa pun, menjauhi komersialisme, propaganda dan diskriminasi, ikhlas menyebut sumber (nama) pendapat khas yang dikutipnya, melaksanakan skeptisisme -- yang dalam dirinya merupakan penegasan yang ideal dari ketentuan-ketentuan metodologikal dalam penelitian/penyelidikan, mengandung arti suatu sistem hukum informal. Mematuhi norma-norma sistem ini bagi ilmu pengetahuan sama penting artinya dengan pemaksaan hukum dagang dan ketentuan beacukai bagi ekonomi. Maka itu derajat kepatuhan atau ketaatan pada norma-norma tersebut di berbagai bidang dan di berbagai tempat menentukan sekali tingkat perkembangan ilmu pengetahuan, paling sedikitnya pemahaman keadaan tersebut.

Berdasarkan pengamatan atas masyarakat ilmiah bangsa-bangsa maju kiranya dapat dikatakan bahwa kepatuhan yang konsekuen pada norma-norma tersebut bahkan dapat menegakkan objektivitas ilmu pengetahuan. Sebab objektivitas ini bukan dijamin oleh perspektif sosial pada umumnya tetapi oleh kemampuan dan integritas dari masyarakat ilmiah itu sendiri, yaitu masyarakat dari disiplin-disiplin ilmiah yang berdisiplin ilmiah.

Menurut pengamatan Gerald Holton ada empat asas integritas ilmu pengetahuan yang terus dihayati oleh Niels Bohr hingga akhir hayatnya, yang kiranya baik kita renungkan demi pengembangan integritas masyarakat ilmiah kita.

Pertama, usahakan sekuat tenaga menemukan (kebenaran ilmiah) yang dicari. Bila mungkin boleh saja mencari bantuan dan meminta nasihat, tetapi hendaknya bekerja terus dengan keberanian dari keyakinan kita untuk membuktikan bahwa gagasan ilmiah kita adalah benar (correct).

Asas *kedua*, usahakan lebih dahulu menjadi ilmuwan, baru kemudian menjadi spesialis atau profesional. Artinya, bila kita mampu membuat lebih dari sekedar satuan-satuan bata yang dapat digunakan oleh orang-orang lain, maka curahkanlah keseluruhan energi hidup kita untuk membangun apa yang dinamakan Einstein "pura besar ilmu pengetahuan." Dengan ini kiranya jelas betapa pentingnya membiasakan mahasiswa memperlakukan ilmu pengetahuan dalam artian proses sesudah dia menghayatinya dalam artian masyarakat.

Asas *ketiga*, ilmu pengetahuan adalah, bahkan seharusnya, merupakan bagian dari keseluruhan pandangan dunia dari zaman kita. Dalam dirinya asas ini merupakan suatu wawasan yang seharusnya dengan penuh imajinasi kita jajaki, pertahankan dan sumbangkan pada asas terakhir (*keempat*) yang paling menuntut dari semua asas integritas ilmiah, yaitu: ilmuwan mempunyai kewajiban-kewajiban khusus yang harus dipenuhi sebagai warga negara yang bertanggung jawab, masing-masing dengan caranya sendiri. Dengan perkataan lain, ilmu pengetahuan dan semangat ilmiah memang tidak mengenal tapal batas, tetapi ilmuwan itu sendiri mempunyai tanah air. Artinya, sebagai warga negara yang terdidik dan terpelajar ilmuwan tidak pantas bersikap tidak peduli (indifferent) terhadap kejadian-kejadian yang menyangkut nasib negara-bangsanya, baik datang dari dalam maupun yang berasal dari luar.

SIKAP MASYARAKAT TERHADAP ILMUWAN

Perlakuan masyarakat terhadap ilmu alam dan ilmuwannya seringkali berbeda dengan sikap yang diambil terhadap ilmu sosial serta kemanusiaan dan ilmuwannya. Para teknisi, insinyur, industrialis dan lain-lain pemakai langsung ilmu alam telah terbiasa untuk tidak mengharapkan ilmuwan bidang ini melaksanakan pekerjaan mereka sendiri. Mereka tahu bahwa ilmuwan ini hanya dapat menterjemahkan sebagian saja dari kenyataan ke dalam masalah-masalah yang punya pemecahan logikal. Sedangkan penerapan praktikal dari pemecahan-pemecahan parsial tersebut tetap merupakan kiat dan tanggung jawab orang-orang lain.

Tidak demikian halnya dengan ilmu sosial serta kemanusiaan. Setiap orang adalah pemakai langsung ilmu pengetahuan ini dan publik terbiasa mengharapkan pemecahan-pemecahan total terhadap masalah-masalah yang jauh lebih kompleks dari yang pernah ditangani oleh para teknisi. Mereka berusaha menempatkan ilmuwan ilmu sosial dan kemanusiaan dalam gubahan dari peranan rasul dan peranan penyulap, yaitu orang yang mengetahui masa depan dan sekaligus dapat pula mengubahnya. Ada ilmuwan ilmu sosial dan kemanusiaan yang tidak tergoda oleh harapan-harapan aneh ini tetapi ada pula yang tergelitik kekenesannya sehingga menyambut harapan tersebut sebagai suatu tantangan. Hasil proses gayung bersambut ini, seperti dapat diduga sebelumnya, lebih banyak berupa kekecewaan di kedua belah pihak. Tidak jarang dalam hal ini nama ilmu sosial dan kemanusiaan yang bersangkutan itu sendiri turut tercemar.

Dalam keadaan begini sebaiknya ilmuwan ilmu sosial dan kemanusiaan menyadari apa yang hanya dapat dilakukan oleh ilmuwan ilmu alam, yaitu menciutkan subjek ke dalam bagian-bagiannya yang logikal begitu rupa sehingga emosi lenyap dan masalah menjadi terkendali oleh analisis yang dibekali dengan bukti-bukti empirikal. Hal ini berarti tidak lagi mengharapkan pemecahan-pemecahan praktikal total, namun penanganan seperti ini kiranya merupakan jalan satu-satunya untuk membuat ilmu sosial dan kemanusiaan betul-betul berguna. Bila pemecahan total masih tetap diinginkan, mengapa tidak, dapat ditempuh cara kerja pluri atau interdisipliner, baik di antara sesama ilmu sosial dan kemanusiaan maupun bersama-sama dengan ilmu alam.

MEMBUDAYAKAN ILMU PENGETAHUAN

Bila kebudayaan nasional adalah sistem nilai yang kita hayati dan kita olah melalui perkembangan kumulatif dari pengalaman historikal kita sebagai suatu bangsa, dan bila kebudayaan harus dikaitkan pada kehidupan dan pertumbuhan bangsa, maka ilmu pengetahuan dan teknologi harus merupakan bagian yang integral dari kebudayaan nasional. Ilmu pengetahuan ikut membentuk kebudayaan bukan semata-mata karena aspek-aspek teknisnya, tetapi dengan membawa pandangan-pandangan serta pendekatan baru dan dengan mempermudah sikap-sikap pembaruan. Maka walaupun ada keharusan mengembangkan kebudayaan kita menjadi pula suatu kebudayaan ilmiah, kebudayaan ilmiah ini hanya merupakan satu titik tolak, bukan menjadi tujuan itu sendiri. Artinya, dengan sengaja kita buat ilmu pengetahuan menjadi suatu kenyataan budaya, namun kita tetap sadar bahwa ia tidak akan dibiarkan melalap habis seluruh kebudayaan.

Semangat penelitian ilmiah adalah asing bagi sistem nilai yang kita warisi dari nenek moyang, karenanya ilmu pengetahuan modern tidak berakar pada

kebudayaan tradisional kita, bukan merupakan unsur organik. Maka kalau ada keharusan mengembangkan ilmu pengetahuan menjadi bagian integral dari kebudayaan nasional, usaha ini harus kita lakukan secara konseptual, sistematis dan konsisten melalui jalur pendidikan nasional. Di jalur ini ilmu pengetahuan itu hendaknya diperlakukan secara utuh dan pengembangannya dalam benak serta kesadaran dari anak didik dilakukan menurut urutan-urutan yang "correct." Dalam proses penghayatan ilmu pengetahuan yang seperti itu ilmu pengetahuan dalam artian proses hendaknya betul-betul dibuat meresap sehingga semangat (penelitian) ilmiah menjadi bagian yang wajar dari sistem nilai yang dihayati oleh rakyat Indonesia, paling sedikitnya oleh mereka yang terdidik dan terpelajar. Sebab hanya semangat inilah yang menciptakan ilmu pengetahuan. Kehadiran semangat ini pula yang pada tingkat terakhir menentukan keberhasilan kita dalam mengimpor ilmu pengetahuan atau mengadakan alih teknologi dan bukan sekali-kali kemampuan kita membiayai kedua hal tersebut.

Dalam rangka pembudayaan ilmu pengetahuan ini ada baiknya diadakan eksplorasi tentang kondisi-konsisi sosial yang mendorong atau menghambat hasrat anak Indonesia menguasai ilmu pengetahuan. Eksplorasi ini bisa dilakukan sebagai penelitian atas aspek-aspek sosial dari disiplin-disiplin ilmiah yang hasilnya menjadi sosiologi ilmu pengetahuan. Hal ini dapat pula dilakukan sebagai penelitian atas pemikiran sosial dan ideologi yang hasilnya menjadi sosiologi pengetahuan. Sosiologi pengetahuan dan sosiologi ilmu pengetahuan ini, bila berhasil disusun, pasti sangat berguna bagi perumusan dan pelaksanaan strategi kebudayaan, termasuk pembaruan sistem pendidikan nasional.

Belakangan ini semakin banyak keluhan dilontarkan mengenai pengabaian atau penganaktirian ilmu-ilmu sosial dan kemanusiaan. Kalau keluhan ini dialamatkan kepada dunia pendidikan, ia pasti tidak tepat. Secara jujur harus diakui bahwa di bidang pendidikan formal sekarang ini, baik yang dikelola oleh pemerintah maupun yang dilaksanakan oleh swasta, jumlah anak didik yang mengikuti pelajaran kategori ilmu-ilmu sosial dan kemanusiaan paling sedikitnya tiga kali lebih banyak dari mereka yang mempelajari kategori ilmu-ilmu alam dan eksakta. Sedangkan pada tahap pembangunan kita yang sekarang ini dan masih puluhan tahun mendatang seharusnya keadaan tersebut di atas terbalik. Artinya, demi pembangunan nasional itu kita seharusnya lebih banyak mempunyai pekerja otak yang digembleng melalui ilmu-ilmu alam dan eksakta ketimbang pekerja otak hasil gembelangan ilmu-ilmu sosial dan kemanusiaan. Jam pelajaran untuk matematika dan lain-lain pengetahuan yang merupakan dasar bagi penguasaan ilmu-ilmu alam dan eksakta di tingkat universitas seharusnya dapat disediakan lebih banyak lagi dari yang sekarang ini.

Keharusan ini bukan karena tidak memahami arti dan kegunaan ilmu-ilmu sosial dan kemanusiaan bagi kehidupan manusia tetapi semata-mata mengingnat prioritas pembangunan berdasarkan urgensi dan tuntutan baja dari pembangunan dan masalah zaman. Betapa tidak. Bukankah di samping tekad untuk membangun kita, atas kesadaran sendiri, bertekad pula untuk masuk dan turut-serta dalam era yang pernah saya namakan "dromokrasi," yaitu era di mana berlaku "the rule of speed, by the speed, and for the speed." Bila demikian ilmu-ilmu alam dan eksakta, yang mendominasi bidang-bidang presisi, kecepatan dan produksi, pasti mengandung nilai dan kegunaan yang sangat diperlukan bagi realisasi kedua tekad tersebut. Kategori ilmu pengetahuan ini, menurut pembawaannya, membebaskan potensi kecepatan dan produksi dengan jalan menyiapkan seluas-luasnya bidang-bidang realisasi baru bagi potensi-potensi tersebut. Jadi ilmu-ilmu alam dan eksakta dapat sangat membantu pembangunan kita bertinggal landas dengan sekaligus mengurangi ketergantungan kita pada bangsa-bangsa lain dalam pengadaan peralatan canggih yang menunjang proses tinggal landas tersebut dan proses pembangunan nasional selanjutnya sesudah itu.

Pengajaran ilmu-ilmu sosial dan kemanusiaan di setiap jenjang pendidikan mungkin ditangani tidak sebagaimana seharusnya, walaupun bukan secara keliru sama sekali. Kalau hal inilah yang dikeluhkan, ia juga berlaku, dengan derajat yang berbeda, bagi penanganan pengajaran ilmu-ilmu alam dan eksakta. Hendaknya jangan dilupakan bahwa baik kategori ilmu-ilmu sosial dan kemanusiaan maupun kategori ilmu-ilmu alam dan eksakta adalah ilmu pengetahuan. Sedangkan perlakuan kita terhadap ilmu pengetahuan pada umumnya di bidang pendidikan, seperti telah dikatakan di atas, memang ternyata keliru. Dan kekeliruan ini sekarang bukan diperbaiki, bahkan pantas dikhawatirkan menjadi semakin parah, dengan terlalu dini membuat pembagian jurusan studi yang semakin banyak di jenjang pendidikan menengah. Di situ anak didik yang belum matang berpikir, belum mempunyai dasar ilmu pengetahuan umum yang memadai, belum mampu membuat perbandingan yang tepat tentang arti dan kegunaan masing-masing disiplin ilmiah, sudah diharuskan membuat pilihan spesialisasi. Selagi kecenderungan pendidikan menengah di dunia dewasa ini memberikan pengetahuan elementer yang seluas mungkin kepada para remaja agar kelak mereka mampu membuat pilihan yang tepat dan mengenal kaitan-kaitan yang tak kelihatan antara hal-hal sebagaimana dituntut oleh peradaban, pendidikan menengah kita malah semakin memojokkan anak-anak agar kelak menjadi orang-orang pieik yang berdimensi satu.

Memang ada pengabaian dalam dunia praktek terhadap ilmu-ilmu sosial dan kemanusiaan yang lain dari disiplin (ilmiah) ekonomi. Ini memang benar dan karenanya pantas disesalkan. Namun ini jelas bukan masalah pendidikan,

pasti bukan pula masalah ilmu pengetahuan. Ini masalah keangkuhan profesi. Pimpinan perencanaan pembangunan dari sejak semula dipercayakan oleh penguasa negara kepada sarjana-sarjana ekonomi dan mereka ini kiranya tidak bersedia mengikutsertakan sarjana-sarjana lainnya. Dengan perlakuan yang begini para sarjana ilmu-ilmu sosial dan kemanusiaan yang disiplin ilmiahnya bukan ekonomi hanya dijadikan "penonton" dan bukan "pemain" atau "peserta" dalam proses pembangunan. Keangkuhan profesi ini patut disesalkan.

Walaupun pada satu tahap tertentu yang dimaksudkan dengan "pembangunan" adalah "pembangunan ekonomi," pengertian pembangunan itu sendiri segera mempunyai implikasi yang semakin luas hingga melampaui citra ekonomi semata-mata. Pembangunan suatu bangsa pada akhirnya berkaitan erat dengan sistem nilai yang dihayati oleh rakyatnya. Sedangkan sistem nilai, yang adalah kebudayaan, tidak hanya digarap oleh ilmu ekonomi. Dan ilmu ekonomi itu sendiri juga tidak pernah berpretensi memegang seluruh kebenaran. Maka keliru sekali bila sarjana yang sudah digembleng dalam ilmu pengetahuan ini sampai mengeluarkan diri dari lingkungan pemikiran pembangunan disiplin-disiplin ilmu lainnya yang notabene sama-sama tergolong pada kategori ilmu sosial.

Memenuhi Kebutuhan-kebutuhan Pokok Sasaran Pokok Pembangunan*

Shahid Javed BURKI
Mahbub UL HAQ

PELAJARAN-PELAJARAN POKOK

Dalam program Bank Dunia mengurangi kemiskinan adalah mutlak, sebagian usahanya berkaitan dengan apa yang disebut *memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok*. Suatu program Bank yang luas dilancarkan pada awal 1978 untuk mempelajari implikasi-implikasi penerimaan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok dalam suatu periode yang tertentu, sebagai suatu sasaran pokok pembangunan nasional sebagai bentuk kerja Bank itu. Program ini meliputi sejumlah studi dalam bidang-bidang berikut: (1) studi umum untuk menajagi *konsep kebutuhan-kebutuhan pokok, pengukurannya dan relevansinya* untuk strategi-strategi pembangunan; (2) studi negeri dan lintas negeri untuk menentukan *dimensi-dimensi kebutuhan-kebutuhan pokok yang belum dipenuhi* di negeri masing-masing dan untuk meninjau kembali sejumlah campurtangan kebijaksanaan guna memperbaiki situasi; dan (3) studi sektor untuk menganalisa *implikasi-implikasi sasaran dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok* pada sektor-sektor kunci seperti makanan, pendidikan, kesehatan, perumahan, suplai air dan sanitasi, dan untuk memahami pengurutan, kaitan-kaitan dan perlengkapan-perengkapan di antara bermacam-macam sektor. Studi-studi itu dibicarakan secara panjang lebar di tingkat staf dan sementara di antaranya ditinjau kembali oleh pimpinan senior. Program kerja kebutuhan-kebutuhan pokok itu juga memanfaatkan sejumlah studi lain yang dilakukan oleh Bank Dunia. Termasuk kertas-kertas latar belakang (*background papers*) yang disiapkan untuk *World Development Report*¹ dan sejumlah

*Diambil dari Shahid Javed Burki dan Mahbub ul Haq, "Meeting Basic Needs: An Overview," dalam *World Development*, 9 (1981), hal. 167-182, oleh Kirdi DIPOYUDO. Tulisan ini dibuat untuk meringkas pelajaran-pelajaran pokok dari studi-studi Bank Dunia mengenai kebutuhan-kebutuhan pokok yang dilaksanakan antara 1978-1980.

¹The World Bank, *World Development Report 1980* (Washington, D.C., 1980).

lah proyek riset yang dilaksanakan oleh staf Bank. Tulisan ini adalah suatu ringkasan hasil pokok studi-studi itu.

Karya konseptualnya membuat jelas bahwa pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok *bukanlah suatu strategi pembangunan* tersendiri, tetapi hanya dapat dianggap sebagai *suatu sasaran pokok pembangunan* yang bisa dicapai lewat bermacam-macam strategi pembangunan. Tekanan yang diberikan oleh sasaran kebutuhan-kebutuhan pokok kepada strategi pembangunan ialah suatu *peningkatan perhatian untuk pencapaian tujuan-tujuan akhir seluruh penduduk sehubungan dengan konsumsi*, khususnya dalam pendidikan dan kesehatan. Dalam diskusi tentang kebijaksanaan-kebijaksanaan yang bertujuan mengurangi kemiskinan, sebagian besar perhatian umumnya diberikan kepada struktur produksi dan pendapatan dan mereka yang menikmati; perhatian serupa itu tidak diberikan kepada studi kebutuhan-kebutuhan dan pola-pola konsumsi. Analisa tujuan-tujuan sehubungan dengan konsumsi --khususnya dalam pendidikan dan kesehatan -- mempertajam fokus pada segi suplai, khususnya pada pelayanan-pelayanan umum yang perluasan dan distribusinya sangat penting dalam rangka pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok sebagian besar penduduk. Dengan kata lain, secara eksplisit menjadikan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok sebagai suatu sasaran pembangunan, yang penting *mengarahkan perhatian pada tujuan-tujuan akhir masyarakat dan pada cara-cara mengarahkan kebijaksanaan mengenai produksi, investasi dan pendapatan dalam pemenuhan tujuan-tujuan itu secara efektif dan sesuai suatu jadwal*. Ini tidaklah berarti bahwa konsep kebutuhan-kebutuhan pokok pertama-tama adalah suatu konsep kesejahteraan (welfare). Kenyataannya, perbaikan pendidikan dan kesehatan masyarakat sering memberikan sumbangan yang berarti untuk meningkatkan produktivitas.

Pada waktu yang sama harus diakui, bahwa istilah-istilah seperti "strategi kebutuhan pokok," "sektor kebutuhan pokok" dan "proyek kebutuhan pokok" salah; istilah-istilah itu mengacaukan suatu tujuan akhir dengan sarana. Banyak kegiatan yang berbeda-beda bisa ikut memenuhi kebutuhan pokok dan mengurangi kemiskinan, dari pembangunan prasarana sampai pembangunan suatu balai pengobatan. Akibat tak langsung tindakan-tindakan kebijaksanaan boleh jadi sama pentingnya dengan akibat-akibat langsungnya. Dalam bidang ini kita harus *membedakan secara seksama antara tujuan dan sarana* untuk menghindari kekacauan di tingkat konseptual.

Satu-satunya cara untuk melenyapkan kemiskinan mutlak secara permanen dan terus-menerus ialah *meningkatkan produktivitas kaum miskin*. Akan tetapi perhatian untuk produktivitas kaum miskin ini *perlu dilengkapi* paling tidak karena empat alasan.

Pertama, diperlukan *pendidikan dan kesehatan*, di samping mesin dan tanah serta kredit, untuk meningkatkan produktivitas. Kebanyakan orang miskin kurang mampu mendapatkan pelayanan-pelayanan umum seperti pendidikan, perawatan kesehatan dan persediaan air bersih yang mereka perlukan untuk keluar dari lingkaran produktivitas rendah dan kemiskinan.

Kedua, banyak orang miskin tidak mempunyai modal fisik berupa usaha tani atau industri kecil. Mereka orang miskin tanpa tanah atau orang miskin di kota. Satu-satunya modal yang mereka miliki adalah kedua tangan dan kesediaan mereka untuk bekerja. Dalam situasi semacam itu, *pengembangan sumber daya manusia* lewat program-program pendidikan dan kesehatan diperlukan untuk meningkatkan produktivitas mereka.

Ketiga, tidaklah cukup memungkinkan kaum miskin memperoleh suatu pendapatan yang masuk akal. Mereka juga memerlukan *barang-barang dan jasa-jasa* untuk dibeli dengan pendapatan itu. Pasaran tidak selalu menyediakan barang-barang upah, khususnya pelayanan-pelayanan umum. Perluasan dan redistribusi pelayanan-pelayanan umum diperlukan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok.

Akhirnya, boleh jadi *diperlukan waktu lama* untuk meningkatkan produktivitas kaum miskin mutlak ke tingkat di mana mereka paling tidak bisa mendapatkan jumlah minimum kebutuhan pokok untuk suatu hidup yang produktif. Sementara itu, kelompok-kelompok pendapatan tertentu -- khususnya kelompok paling bawah sebanyak 10-20% -- boleh jadi *memerlukan program-program bantuan jangka pendek*.

Studi-studi di negara yang dilakukan di bawah program kerja Bank Dunia mengenai kebutuhan-kebutuhan pokok seperti di Sri Lanka, Brasilia, Indonesia, Mesir, Mali, Gambia dan Somalia umumnya bermanfaat untuk menyoroti *dimensi-dimensi kebutuhan-kebutuhan pokok yang tidak dipenuhi* di berbagai negeri dan secara demikian membangkitkan kesadaran para pembuat kebijaksanaan nasional. Banyak fakta baru dikumpulkan. Negeri-negeri yang diselidiki tidak dipilih menurut suatu kriterium tertentu; tetapi pilihannya dibuat berdasarkan keterbukaan suatu negeri, tersedianya data, atau adanya pengalaman menarik suatu negeri dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok. Oleh sebab itu tidaklah mengherankan bahwa tidak dapat disusun suatu tipologi negeri berdasarkan studi-studi yang terbatas itu dan tidak banyak kesimpulan yang berlaku umum. Sebagian besar arti studi-studi negeri itu terletak dalam kenyataan bahwa sebagai akibatnya kita dapat *menyelami masalah-masalah kemiskinan* di masing-masing negeri. Akan tetapi dalam kebanyakan studi negeri itu terdapat tema-tema tertentu yang dapat diringkas seperti berikut.

Salah satu soal paling penting yang ditampilkan studi-studi negeri itu ialah apakah terdapat suatu *pertukaran (trade off)* antara *akselerasi pertumbuhan ekonomi dan dicapainya sasaran memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok*. Karena mengajukan jadwal pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok suatu masyarakat kiranya akan meningkatkan konsumsi sebagai keseluruhan, terdapat suatu *presumsi* selayang pandang bahwa tabungan; investasi dan karenanya juga produksi akan menderita. Akan tetapi soal sebenarnya seringkali muncul ialah *betapa jangka pendek pertukaran semacam itu* dan strategi pembangunan optimal mana dapat dipilih untuk meminimalkan pertukaran itu, karena meningkatnya pengetahuan mengenai banyaknya kaitan antara program-program untuk mengurangi kemiskinan dan produktivitas yang meningkat. Untuk jangka panjang, pendidikan, kesehatan dan nutrisi yang lebih baik untuk penduduk ternyata mempunyai akibat yang menguntungkan dalam menekan kelahiran, meningkatkan produktivitas tenaga kerja, memperbaiki kemampuan individu untuk perubahan, dan menciptakan lingkungan politik yang menunjang pembangunan yang mantap. Suatu kesimpulan menarik studi-studi itu ialah bahwa *kebutuhan-kebutuhan pokok yang lebih mendesak bisa dipenuhi bahkan pada tingkat rendah pendapatan per jiwa tanpa mengorbankan pertumbuhan*. Harapan hidup rata-rata 69 tahun di Sri Lanka misalnya dicapai pada pendapatan per jiwa US\$200 pada tahun 1977, dalam kombinasi dengan pertumbuhan per jiwa 2,0% per tahun antara 1960 dan 1977, sedangkan di 6 negara Asia lainnya hanya 1,1%. Suatu kesimpulan umum rupanya ialah bahwa *pertumbuhan ekonomi tidak perlu dikorbankan kalau sasaran-sasaran pembagian pendapatan dan pemenuhan kebutuhan pokok diperjuangkan secara rasional*. Terdapat banyak contoh dalam studi-studi negeri itu di mana bahkan pertukaran jangka pendek antara program-program pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan bisa dihindari, karena dewasa ini terjadi banyak penghamburan sumber daya dalam sektor-sektor yang sebenarnya dapat menyediakan kebutuhan-kebutuhan pokok secara langsung. Oleh sebab itu suatu realokasi yang lebih efisien bisa dilakukan. Tersedianya bantuan luar negeri yang lebih besar juga bisa melindungi suatu masyarakat terhadap akibat-akibat suatu pertukaran jangka pendek yang tidak menyenangkan.

Suatu soal umum lain yang ditampilkan studi-studi di banyak negara ialah soal *sistem politik di mana sasaran kebutuhan-kebutuhan pokok bisa dicapai*. Ada sepakat kata di antara para analis bahwa realokasi sumber daya ke arah tujuan-tujuan mengurangi kemiskinan dan memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok sering menuntut perubahan-perubahan struktural yang besar dalam perimbangan kekuatan politik dan ekonomi dalam masyarakat-masyarakat itu. Tetapi perubahan-perubahan struktural itu telah diadakan dalam bermacam-macam sistem politik, biarpun dengan kecepatan yang berbeda-beda: dari ekonomi dengan orientasi pasar seperti ekonomi Korea Selatan dan

Taiwan sampai ekonomi campuran seperti ekonomi Sri Lanka dan ekonomi dengan perencanaan sentral seperti di Cina dan Kuba, dan ekonomi sosialis dengan desentralisasi seperti di Yugoslavia. Tiada satu rute yang bisa diwajibkan. Yang sering terjadi dalam pengalaman-pengalaman negeri yang banyak berbeda itu ialah suatu *pembagian modal fisik yang cukup merata, khususnya tanah, dan suatu desentralisasi administrasi dan pengambilan keputusan ke tingkat lokal, dengan dukungan pusat yang memadai*. Peranan sektor rumah tangga, khususnya peranan wanita, diakui secara lebih menonjol dalam sistem-sistem politik dan ekonomi itu di mana berhasil dilancarkan usaha untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok.

Studi-studi itu juga menunjukkan bahwa diperlukan lebih banyak daripada sasaran-sasaran global untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok. Dalam banyak konperensi PBB tahun-tahun belakangan ini dilakukan usaha untuk menetapkan sasaran-sasaran global yang dijadwalkan di bidang pendidikan, kesehatan, persediaan air, nutrisi dan perumahan. Usaha itu jelas memperkuat kesadaran masyarakat internasional dan para perencana pembangunan nasional akan dimensi-dimensi luas masalah-masalahnya di masing-masing kawasan dan akan urgensinya. Tetapi sebagai sasaran-sasaran global, arti praktisnya kecil. Target-target spesifik untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok bisa ditetapkan dan dicapai *hanya dalam konteks negara yang spesifik*. Biaya untuk mencapai target-target global masing-masing umumnya dibesar-besarkan, karena setiap sektor dianalisa secara tersendiri, suatu proses yang tidak mengizinkan orang memperhitungkan sepenuhnya kaitan-kaitan sektoral. Lagipula, target-target kebutuhan pokok global ini sering tidak disesuaikan dengan suatu strategi pembangunan yang menyeluruh dan konsisten untuk negara-negara berkembang, sehingga konsistensi internnya diragukan dan jadwalnya umumnya soal pilihan semau-maunya.

Bagian program kerja kebutuhan pokok yang paling berhasil ialah studi-studi sektor yang menolong *menjelaskan sejumlah soal kebijaksanaan*. Yang lebih penting dapat diringkas sebagai berikut. Pertama, *banyak perhatian diberikan kepada kaitan-kaitan dan pelengkap-pelengkap pada bermacam-macam sektor*. Telah menjadi jelas bahwa intervensi di suatu sektor, seperti kesehatan, sering tidak sangat efektif kalau bersamaan dengan itu tiada intervensi di lain-lain sektor, seperti pendidikan dan nutrisi. Suatu paket yang efektif biaya untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok hanya dapat disiapkan sesudah diadakan suatu analisa yang cermat mengenai kaitan-kaitan dan pelengkap-pelengkap sektoral semacam itu. Ini berlaku baik untuk meningkatkan pengaruh atas kesehatan dan pendidikan maupun untuk menurunkan biaya. Dalam studi Sri Lanka, misalnya, dikemukakan bahwa pendidikan yang baik sampai batas-batas tertentu merupakan suatu substitut bagi mutu rendah air di Sri Lanka dalam arti bahwa orang-orang diberi pelajaran untuk memasak air guna melenyapkan penularan (kontaminasi). Kedua, juga

menjadi jelas bahwa *kebijaksanaan-kebijaksanaan intra-sektoral di hampir segala sektor harus ditinjau kembali*. Sering soalnya bukanlah berapa banyak pengeluaran untuk pendidikan dan kesehatan tetapi jenis mana pendidikan dan kesehatan dan siapa mendapat manfaat dari pengeluaran-pengeluaran itu. Dalam setiap studi negeri dan sektoral, sejumlah persoalan intra-sektoral atas nama karya kebijaksanaan lebih lanjut direncanakan dan diidentifikasi. Ketiga, suatu analisa lintas sektoral yang memberikan sinar tambahan kepada penyusunan prioritas-prioritas sektoral telah dilakukan. Pada umumnya dicapai sepakat kata bahwa *diperlukan suatu bentuk pendidikan tertentu* untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok yang lain. Kenyataannya sulit menemukan suatu pengalaman negeri di mana dicapai kemajuan dalam hal kebutuhan pokok tanpa suatu investasi yang berarti dalam pendidikan dasar. Keempat, studi-studi sektor itu juga menggarisbawahi bahwa *sangat sulitlah mencapai 20% kelompok pendapatan yang paling rendah* dalam masyarakat. Kebanyakan sistem pembagian tidak mencapai orang-orang itu, semata-mata akibat struktur kekuasaan atau kelemahan-kelemahan pemasaran atau pertimbangan-pertimbangan biaya yang ada. *Argumen untuk mensubsidi kelompok-kelompok miskin tertentu dalam periode peralihan diperkuat* oleh studi-studi itu, biarpun banyak teknik pemberian subsidi ternyata tidak efisien dan tidak pilih-pilih. Kelima, semua studi sektor menekankan bahwa *diperlukan pembiayaan yang memadai untuk biaya-biaya operasi* yang sering merupakan dua pertiga seluruh biaya sektor-sektor itu. Beberapa pembiayaan untuk operasi itu telah dilakukan oleh Bank Dunia. Akan tetapi, sampai waktu belakangan ini praktek dalam hal itu agak terbatas, khususnya dalam pendidikan. Situasinya kini telah berubah, dan Bank Dunia mendekatinya secara umum dengan menyediakan dana untuk biaya tambahan perkembangan yang diperlukan selama periode proyek untuk implementasi proyek-proyek pendidikan dan latihan.

Dewasa ini terjadi suatu debat yang agak kacau mengenai konsep dan terminologi kebutuhan pokok di forum-forum internasional, yang berpangkal pada banyak salah pengertian, seperti kekhawatiran bahwa bantuan akan menurun, meningkatnya intervensi dalam kebijaksanaan domestik negara-negara berkembang, penyangkalan modernisasi dan industrialisasi, dan welfarism (perjuangan negara kesejahteraan) global.² Istilah "kebutuhan pokok" telah menjadi suatu kata kode yang terancam dengan cepatnya. Oleh sebab itu adalah penting untuk tetap *meletakkan fokus pada sasaran akhir penghapusan kemiskinan mutlak yang menuntut baik akselerasi pertumbuhan ekonomi maupun perancangan kembali pelayanan-pelayanan umum sehingga kebutuhan-kebutuhan pokok seluruh penduduk dapat segera dipenuhi*.

²Untuk pengembangan argumen ini lihat Mahbub ul Haq, "An International Perspective on Basic Needs," dalam *Poverty and Basic Needs* dari *Finance and Development* (Washington, D.C.: World Bank, September 1980), hal. 31-34.

KEBIJAKSANAAN SEKTORAL PEMENUHAN KEBUTUHAN POKOK

Biarpun isi paket barang dan jasa yang memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok berbeda dari tiap-tiap negara, terdapat suatu *inti umum yang mencakup nutrisi, pendidikan, kesehatan, air, sanitasi dan perumahan*. Program kerja Bank Dunia untuk mengurangi kemiskinan dan memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok meliputi kertas-kertas kebijaksanaan mengenai masing-masing sektor itu.³

Di sini perlu diulangi analisa persoalan-persoalan yang dibahas dalam kertas-kertas kerja itu, tetapi terdapat sejumlah persoalan yang umum dalam kelima sektor itu dan terdapat sejumlah kesimpulan yang hanya bisa dicapai apabila masalah kemiskinan dipelajari dalam suatu perspektif multi-sektor.

Kekurangan dalam Pemenuhan Kebutuhan Pokok

Negara-negara berkembang *mencapai beberapa kemajuan dalam pemenuhan kebutuhan pokok penduduk mereka*. Selama dua dasawarsa terakhir terjadi sedikit peningkatan dalam jumlah rata-rata pangan yang tersedia per jiwa, dari 208 kg tahun 1961 menjadi 218 kg tahun 1976. Jumlah anak yang ditampung di sekolah meningkat dari 142 juta tahun 1960 menjadi 315 juta tahun 1975. Terjadi beberapa peningkatan dalam persediaan air dan pembuangan air, dan persediaan perumahan untuk kaum miskin sedikit meningkat.

Perbaikan-perbaikan itu mempunyai *beberapa akibat atas mutu kehidupan*. Harapan hidup pada kelahiran dan tingkat kemampuan membaca dan menulis merupakan dua indeks surogat untuk kesejahteraan manusia dan *keduanya menunjukkan bahwa telah dicapai kemajuan di negara-negara berkembang selama dua dasawarsa terakhir. Di semua negara berkembang dicapai 15% kemajuan dalam harapan hidup pada kelahiran; dari 47 tahun pada tahun 1960 menjadi 54 tahun pada tahun 1977. Angka kemampuan membaca dan menulis meningkat dari 39% menjadi 51% dalam periode 1960-1975*.

Kendati terjadi perbaikan-perbaikan itu, kesenjangan harapan hidup antara negara-negara maju dan berkembang hanya sedikit berkurang; anak-anak yang lahir di negara-negara maju pada tahun 1977 bisa mengharap hidup 20 tahun lebih lama daripada mereka yang lahir di negara-negara berkembang.

³Kertas-kertas sektoral meliputi: *Shelter* (oleh Nathony Curchill, Poverty and Basic Needs Series, 1980); *Water Supply and Waste Disposal* (oleh John Kalbermatten dan lain-lain, Poverty and Basic Needs Series, 1980); *Nutrition* (oleh Alan Berg, segera terbit); *Education Sector Policy* (oleh Wadi Haddad, 1980); *Health Sector Policy* (oleh Fredrick Golladay, 1980).

Di negara-negara berkembang itu sendiri terdapat suatu kesenjangan yang berarti antara negara-negara miskin dan negara-negara pendapatan menengah baik dalam harapan hidup maupun dalam kemampuan membaca dan menulis. Akan tetapi pengalaman di Sri Lanka menunjukkan bahwa kesenjangan itu tidak perlu selebar itu, bahkan pada tingkat pendapatan per jiwa yang rendah.

Seperti akan dibahas kemudian, pendidikan, kesempatan menikmati fasilitas-fasilitas kesehatan, nutrisi, tersedianya air dan fasilitas-fasilitas sanitasi, dan perumahan yang memadai semuanya itu ikut memperbaiki harapan hidup. Akan tetapi, biarpun dicapai kemajuan-kemajuan dalam hal ini, situasi di negara-negara berkembang *tetap mencemaskan*. Jumlah orang di negara-negara *berkembang* yang memperoleh kurang dari minimum pangan yang diperlukan seperti ditentukan oleh FAO meningkat dari 368 juta dalam periode 1969-1971 menjadi 424 juta dalam periode 1974-1976. Jumlah terbesar mereka yang kekurangan pangan hidup di negeri-negeri miskin Asia Selatan dan Afrika sub Sahara dan sebagian yang cukup besar dari mereka adalah anak-anak di bawah 15 tahun. Terdapat sekitar 850 juta orang di negara-negara berkembang yang tidak ditampung di sekolah. Dari kaum buta huruf itu 250 juta adalah anak dan 400 juta wanita dewasa. Angka kematian bayi di negara-negara berkembang diperkirakan 100 per 1000 orang penduduk, sedangkan di negara-negara maju hanya 25. Kesenjangan dalam harapan hidup wanita pada kelahiran adalah jauh lebih besar daripada di antara pria. Hanya seperlima penduduk negara-negara berkembang menikmati air bersih secukupnya. Di banyak negara miskin kaum wanita menghabiskan sekitar separuh waktu kerja mereka untuk mencari air guna konsumsi rumah tangga mereka. Hampir dua perlima penduduk negara-negara berkembang tidak mempunyai rumah.

Selain menunjukkan besarnya masalah-masalah yang dihadapi oleh negara-negara berkembang, perkiraan-perkiraan itu dengan jelas mengisyaratkan kedudukan yang tidak menguntungkan dari kaum wanita dan anak-anak, yang harus mendapat perhatian istimewa dalam usaha-usaha yang dimaksud untuk mengurangi kemiskinan.

Perkiraan-perkiraan kekurangan-kekurangan ini, betapa menyolok pun, tidak boleh ditafsirkan bahwa diperlukan program-program aksi global di bidang-bidang itu atau bahwa harus dirumuskan rencana-rencana global untuk memperbaiki kesejahteraan wanita dan anak di negara-negara berkembang itu. Sekalipun suatu pendekatan global tampak menarik, karena memberikan serangkaian target yang dibatasi dengan jelas untuk maksud perencanaan, arti praktisnya kecil. *Perencanaan pemenuhan kebutuhan pokok harus spesifik untuk negara yang bersangkutan*, dan beban utama pengambilan keputusan terletak pada negara-negara itu sendiri.

Suatu tinjauan pembangunan sektoral dari perspektif kebutuhan pokok mengisyaratkan *sejumlah jenis intervensi yang berbeda-beda*. Hal itu dibicarakan dalam kertas-kertas kerja dalam sektor masing-masing yang disiapkan oleh Bank Dunia dan tidak akan diulangi di sini. Akan tetapi pembahasan sektor-sektor secara terpisah untuk maksud perencanaan -- suatu tendensi yang umum di negara-negara berkembang -- minta penyelesaian-penyelesaian yang sangat mahal. Pengakuan atas *kaitan-kaitan dan pelengkap-pelengkap* antara, bermacam-macam intervensi sektoral dan atas kenyataan bahwa tidak semua intervensi sektoral harus dilakukan secara simultan, memperkecil masalahnya sehingga lebih mudah ditangani.

Kaitan-kaitan dan Pelengkap Antarsektor

Sebagian besar pekerjaan proyek pembangunan pedesaan dan perkotaan Bank Dunia dilakukan berdasarkan asumsi bahwa terdapat *kaitan-kaitan dan pelengkap-pelengkap antar-output berbagai sektor yang kuat*. Ini berarti bahwa efektivitas intervensi di satu sektor sering bergantung pada intervensi di lain-lain sektor. Kesimpulan ini diperkuat oleh hasil studi-studi sektor-sektor tersebut. Misalnya ditunjukkan bahwa efektivitas investasi dalam fasilitas sanitasi untuk memperbaiki kesehatan bergantung pada pendidikan higiene pribadi. Demikianpun dinas medis pengobatan kemungkinan tidak efektif kalau orang-orang kekurangan gizi, menggunakan air penuh baksil, tidak mempunyai fasilitas sanitasi dan menganut praktek-praktek kesehatan yang buruk dalam hidup pribadi mereka. Penyediaan tambahan pangan untuk mereka yang kekurangan gizi boleh jadi tidak menghasilkan perbaikan berarti kalau mereka tidak mengubah praktek-praktek nutrisi mereka. Dan kasus-kasus ekstrim, tindakan di satu sektor tanpa tindakan yang sesuai di lain-lain sektor bisa kontraproduktif, seperti menyediakan air bersih tanpa menyediakan selokan pembuangan mengundang baksil dan hama yang menyebarkan penyakit.

Pengakuan kaitan-kaitan dan pelengkap antarsektor tidak mesti berarti bahwa kemajuan harus dibuat secara simultan di semua sektor yang memenuhi kebutuhan pokok. Dalam banyak situasi, perbaikan di satu sektor bisa mengurangi kebutuhan investasi di beberapa sektor lain. Ini berarti bahwa kadang-kadang output tertentu sektor-sektor ini bisa saling menggantikan. Pendidikan misalnya bisa menggantikan perbaikan dalam mutu air -- seperti terjadi di Sri Lanka -- kalau orang-orang diberi pelajaran untuk mengobati atau memasak air guna menghapus kontaminasi. Pendidikan nutrisi dan instruksi dalam higiene dan sanitasi juga bisa menggantikan beberapa pelayanan kesehatan dasar.

Pengakuan adanya kaitan dan pelengkap antarsektor dan kemungkinan substitusi di antara barang dan jasa yang penting untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok *dapat banyak menurunkan biaya keuangan dan beban administrasi program-program kemiskinan*. Mengenai proporsi GDP yang dikerahkan misalnya Sri Lanka dan Mali meletakkan tekanan yang sama atas pengembangan sektor-sektor sosial tetapi hasil yang lebih baik di Sri Lanka sebagian adalah berkat administrasi yang kuat dan program-program di mana adanya kaitan dan pelengkap antarsektor diakui.

Prioritas-prioritas di Antara Sektor-sektor

Banyaknya kaitan antarsektor itu menimbulkan suatu soal penting: haruskah semua kebutuhan pokok itu disediakan pada waktu yang sama atau dapatkah ditentukan suatu rangkaian prioritas di antara kebutuhan-kebutuhan pokok itu? Soal ini penting karena perbaikan simultan di semua sektor akan minta biaya administrasi dan keuangan yang mustahil di banyak negeri.

Suatu jawaban parsial telah diberikan dalam bagian lebih dahulu mengenai kaitan-kaitan dan pelengkap-pelengkap: apapun situasi sumber dayanya, interaksi antarsektor harus diperhitungkan dalam setiap program efektif yang bertujuan memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok. Suatu analisa lintas negara juga telah dilakukan untuk memberikan suatu jawaban yang lebih mantab kepada soal prioritas-prioritas sektoral.

Penelitian statistik lintas negara memberikan bukti-bukti yang lebih sistematis bahwa terdapat *kaitan antara harapan hidup dan berbagai "input."* Kaitan itu bisa diperkirakan dengan berbagai cara. Dengan menggunakan harapan hidup sebagai suatu ukuran output, efektivitas berbagai input itu bisa diberi urutan berdasarkan korelasi sederhana, korelasi multi korelasi atau penyimpangan-penyimpangan dari nilai-nilai yang diharapkan yang disesuaikan dengan pendapatan.

Bermacam-macam cara untuk menguji kaitan antara harapan hidup dan kemungkinan-kemungkinan penentunya menimbulkan sejumlah masalah statistik. Selain itu, terdapat kesulitan terkenal untuk menentukan sejauh mana bukti lintas negara itu dapat diandalkan. Pertama, efektivitas berbagai input bisa bergantung pada tahap perkembangan negara. Selain itu, sehubungan dengan kaitan-kaitan antarsektor yang dikenal, efektivitas setiap input (misalnya nutrisi) bisa bergantung pada adanya lain-lain input (misalnya pelayanan kesehatan). Juga terdapat masalah menentukan arah sebab-musabab (kausalitas): benarkah bahwa pendidikan yang lebih baik menyebabkan hidup lebih lama, bahwa harapan akan hidup lebih lama menyebabkan

pendidikan yang lebih baik atau suatu faktor campuran (misalnya pendapatan tinggi) menyebabkan kedua fenomena itu? Teknik-teknik statistik dapat diharapkan memecahkan beberapa masalah itu, tetapi tidak semuanya. Di setiap negeri prioritas-prioritas perlu ditentukan di bawah sinar perkembangan di negeri itu. Namun analisa statistik lintas negara menunjuk pada beberapa kesimpulan yang berguna.

Suatu kesimpulan penting ialah bahwa *kaitan kuat antara pendidikan -- seperti diukur dengan rata-rata angka kemampuan membaca dan menulis -- dan harapan hidup*. Dengan mengambil ratio pendidikan wanita dan pria kita menambah sedikit lebih banyak pada keterangan perbedaan itu. Baik penalaran *a priori* maupun beberapa tes statistik mengisyaratkan bahwa arah utama sebab-musabab kiranya berawal *dari pendidikan ke kesehatan dan harapan hidup*. Nutrisi dan perawatan kesehatan juga cukup penting untuk menerangkan variasi dalam harapan hidup tetapi tidak sepenting pendidikan. Harus dicatat bahwa data yang digunakan di sini mengungkapkan rata-rata untuk seluruh penduduk; mengenai nutrisi, khususnya kaitannya dengan harapan hidup bisa lebih kuat kalau tersedia bukti untuk pembagian kalori di antara berbagai lapisan masyarakat. Persediaan air bersih, sanitasi dan perumahan tidak sepenting lain-lain variabel untuk menerangkan variasi dalam harapan hidup.

Bukti lintas sektoral dalam suatu negara mengisyaratkan bahwa *pembagian pendapatan merupakan suatu variabel tambahan yang cukup penting untuk menerangkan variasi dalam hasil*. Ratio konsumsi pemerintah-GDP dan tingkat urbanisasi rupanya tidak berkaitan dengan keberhasilan memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok. Sudah barang tentu, seperti dikatakan lebih dahulu, kesimpulan-kesimpulan itu memerlukan kualifikasi yang tepat -- kesimpulan-kesimpulan itu didasarkan atas input dan output kebutuhan pokok yang tidak tepat dan mungkin tidak memadai, dan sulitlah memisahkan sebab dan akibat. Akan tetapi sebagai keseluruhan orang harus terkesan oleh kenyataan bahwa *pendidikan muncul sebagai prioritas teratas di antara kebutuhan-kebutuhan pokok* dalam semua analisa lintas negara dan lintas sektor yang dibuat. Walaupun ini mengukuhkan arti penting pengeluaran untuk pendidikan massa, dalam strategi-strategi pembangunan nasional harus ditekankan kembali bahwa prioritas-prioritas sektoral paling baik ditentukan pada tingkat nasional dengan memperhatikan sasaran-sasaran, preferensi-preferensi, pengalaman masa lampau dan tahap pembangunan masing-masing masyarakat.

Realokasi Sumber Daya Intra-Sektoral

Studi-studi sektoral maupun negara mengisyaratkan bahwa masalah paling besar seringkali bukanlah tidak tersedianya kumpulan sumberdaya tetapi

penggunaannya yang tidak tepat. Banyak negara tidak merasa sulit mendapatkan sumber daya ekstra yang diperlukan untuk memperbaiki penampilan mereka dalam pemenuhan kebutuhan pokok. Di sementara sektor, tambahan sumber daya itu bisa berasal dari sumber daya yang telah dimaksudkan untuk sektor itu tetapi dewasa ini dihabur-hamburkan.

Bukan komitmen sumber-sumber daya yang tidak memadai, melainkan *alokasi salahlah* yang sering bertanggung jawab atas penampilan yang buruk dalam pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok. Terdapat sejumlah contohnya dari studi-studi negara yang dilakukan oleh staf Bank Dunia. Misalnya di suatu negara kurang dari sepertiga pengeluaran kesehatan masyarakat ditujukan pada pencegahan. Bahkan lebih berarti, proporsi ini menurun dengan cepat pada tahun-tahun yang lampau, dari 87% tahun 1949 menjadi 30% lebih sedikit tahun 1978. Ini berarti bahwa di negara itu sebagian terbesar peningkatan sumber daya untuk kesehatan digunakan untuk pengobatan kuratif. Di suatu negara lain, hampir sepertiga anggaran pendidikan digunakan untuk pendidikan universitas. Dalam suatu negara lain lagi, 75% sumber daya yang dimaksud untuk air bersih dan sanitasi dituntut oleh kota-kota besar.

Bukan saja sumber-sumber daya dalam sektor-sektor sosial sering digunakan untuk kegiatan-kegiatan yang hanya sedikit ikut memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok, tetapi seringkali mereka yang kurang beruntung dan khususnya rawan sulit menikmatinya. Sekali lagi dapat diajukan contoh-contoh sebagai ilustrasi. Di suatu negeri penduduk kota menerima lima kali lebih banyak subsidi kesehatan daripada penduduk pedesaan. Di suatu negeri lain subsidi pangan per jiwa adalah dua kali lebih tinggi untuk penduduk perkotaan daripada untuk penduduk pedesaan. Di suatu negeri ketiga, subsidi implisit untuk pendidikan dasar adalah empat kali lebih tinggi bagi penduduk perkotaan daripada untuk penduduk pedesaan.

Oleh sebab itu jelaslah bahwa tekanan atas pengeluaran sosial tidak selalu berarti tekanan atas pengadaan kebutuhan-kebutuhan pokok. Dalam sektor-sektor pendidikan, nutrisi dan kesehatan yang tinggi prioritasnya tekanan harus diletakkan pada *pengarahan kembali* usaha-usaha dalam sektor-sektor. Adalah vital menyalurkan sebagian sumber daya dari tingkat tinggi ke tingkat lebih rendah, paling tidak di negara-negara di mana terlalu banyak dana disalurkan ke sekolah-sekolah menengah dan kolese-kolese. Di banyak negara juga harus disalurkan sumber-sumber daya dari pengobatan kuratif ke pencegahan, dari pelayanan kesehatan perkotaan ke pedesaan, dari proyek-proyek persediaan air bersih dan sanitasi skala besar di perkotaan ke program-program air dan sanitasi desa dan masyarakat. Perlu dilakukan usaha-usaha khusus agar sumber-sumber daya yang dialihkan itu *mencapai lapisan-lapisan*

penduduk yang lebih miskin. Kemampuan membaca dan menulis wanita dan penurunan angka kematian anak muncul sebagai kedua tujuan penting dalam usaha untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok.

PENYUSUNAN PROGRAM PEMENUHAN KEBUTUHAN POKOK

Adalah sangat sulit mengadakan generalisasi dari ketujuh studi kasus negeri yang termasuk dalam program kerja kebutuhan pokok Bank Dunia. Negeri-negeri yang dipilih (Brasilia, Mesir, Gambia, Indonesia, Mali, Somalia dan Sri Lanka) sangat heterogin. Pada tahun 1977 ada yang penduduknya setengah juta lebih sedikit (Gambia) dan ada yang 134 juta (Indonesia). Ada yang wilayahnya 0,01 juta km² (Gambia) tetapi juga ada yang 8,5 juta km² (Brasilia). Proporsi penduduk yang tinggal di pedesaan berkisar antara 83% (Mali) dan 39% (Brasilia). Angka pertumbuhan pendapatan selama 15 tahun berkisar antara minus 0,4% per jiwa per tahun (Somalia) dan 4,9% per tahun (Brasilia). Dalam distribusi pendapatan 19% seluruh pendapatan pergi ke 40% lapisan bawah penduduk di Sri Lanka lawan 90% di Brasilia. Sistem-sistem politik juga berbeda dari bermacam-macam sistem campuran yang condong ke sosialisme (Sri Lanka dan Somalia) sampai aliran campuran kapitalis (Brasilia). Selain itu terdapat perbedaan-perbedaan besar dalam geografi, sumber daya alam, kebudayaan dan sejarah. Tetapi studi-studi kasus menunjukkan adanya *masalah-masalah umum* dalam melaksanakan program-program, kebijaksanaan-kebijaksanaan dan proyek-proyek yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok.

Pertumbuhan Lawan Kebutuhan Pokok⁴

Pendapatan per jiwa yang lebih tinggi harus berarti pengeluaran nasional yang lebih tinggi untuk barang-barang dan jasa-jasa yang ikut membantu memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok. Hubungan semacam itu diisyaratkan oleh analisa lintas negeri mengenai perbedaan harapan hidup. Untuk suatu kelompok 86 negara berkembang, 52% variasi itu berkaitan dengan perbedaan-perbedaan dalam pendapatan per jiwa. Akan tetapi hubungan ini *tidak perlu mengisyaratkan hubungan sebab-musabab*: berdasarkan hubungan statistik sulit mengatakan apakah harapan hidup yang lebih lama merupakan akibat pendapatan yang lebih tinggi ataukah hubungan sebab-musabab itu menunjuk ke arah yang lain.

⁴Untuk pengembangan argumen ini lihat Normal Hicks, "Is There a Tradeoff between Growth and Basic Needs?" dalam *Poverty and Basic Needs* dari *Finance and Development* (Washington, D.C.: World Bank, September 1980), hal. 22-25.

Namun soal pertumbuhan lawan kebutuhan-kebutuhan pokok harus di analisa dengan saksama. Analisa antarnegara tersebut di atas mengisyaratkan suatu hubungan yang lemah tetapi positif antara perubahan dalam harapan hidup dan perubahan pendapatan per jiwa dalam periode 1960-1973. Walaupun kaitannya lemah, hal itu menunjukkan bahwa *penampilan baik dalam pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok tidak mengakibatkan laju pertumbuhan yang lebih rendah*. Tetapi sulit mengatakan apakah penampilan baik dalam segi ini adalah akibat atau sebab tingkat pendapatan dan perubahannya. Untuk menghindari masalah sebab-musabab ini, pertumbuhan produksi di negara-negara berkembang antara 1960 dan 1973 dihubungkan dengan tingkat harapan hidup pada tahun 1960, awal periode itu. Dalam kasus ini, ditemukan suatu kaitan yang penting dan positif setelah diperhitungkan pengaruh faktor-faktor lain atas pertumbuhan, seperti investasi dan impor.

Terdapat beberapa alasan yang jelas mengapa *pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok penduduk harus dengan memperbaiki produktivitas dan pendapatan*. Suatu angkatan kerja yang terdidik lebih baik dan lebih sehat umumnya ternyata lebih produktif. Kini terdapat banyak bukti empiris yang mendukung penalaran *a priori* ini.⁵ Banyak studi kasus menunjukkan bahwa pendidikan dasar (seperti diukur kemampuan membaca menulis) merupakan suatu determinan penting produktivitas tenaga kerja maupun pertumbuhan manufakturing. Perbaikan keadaan kesehatan penduduk mempunyai dampak yang sama atas produktivitas tenaga kerja.

Distribusi pendapatan di antara penduduk berbeda dari negeri ke negeri dan lama-lama berubah. Itulah salah satu sebab mengapa kaitan antara penampilan pemenuhan kebutuhan pokok di satu pihak dan perbaikan produktivitas serta pendapatan di lain pihak tidak selalu jelas dalam perbandingan lintas negeri. Orang akan mengharapkan bahwa pendapatan 40% penduduk yang paling miskin, bukan pendapatan per jiwa rata-rata, sangat penting untuk menentukan penampilan kebutuhan pokok. Sekalipun data-data tidak memadai untuk menguji arti distribusi pendapatan sepenuhnya, bukti statistik jelas menunjukkan bahwa negara-negara di mana harapan hidup lebih tinggi daripada diisyaratkan oleh tingkat pendapatan per jiwa mereka pembagian pendapatan umumnya lebih sama rata. Negara-negara yang lebih buruk penampilannya daripada diperkirakan sangat pincang pembagian pendapatannya. Di antara negara-negara yang menunjukkan penampilan yang lebih baik daripada diperkirakan termasuk RRC, Kuba, Korea Utara, Jamaika, Korea Selatan, Sri Lanka, dan Taiwan. Di semua negara itu pembagian pendapatannya relatif buruk.

⁵Lihat Shahid Javed Burki, "Sectoral Priorities for Meeting Basic Needs," dalam *Poverty and Basic Needs* dari *Finance and Development* (Washington, D.C.: World Bank, September 1980), hal. 13-17.

Diskusi mengenai pengalaman negara dalam konteks tinjauan staf Bank Dunia atas ketujuh studi kasus menimbulkan persoalan yang sama: apakah negara-negara pada tingkat pendapatan yang rendah bisa memusatkan usahanya untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok. Persoalan ini khususnya relevan untuk negara-negara sub Sahara Afrika yang miskin. Memang benar bahwa tanpa basis sumber daya yang memadai kemiskinan mutlak dan kebutuhan-kebutuhan pokok yang tak terpenuhi akan berlangsung terus di negara-negara ini. Akan tetapi studi ketiga negara Afrika menunjukkan bahwa bahkan pada tingkat sumber daya yang rendah bisa dicapai penghematan besar dan alokasi sumber-sumber daya mereka yang lebih baik. Tetapi bersamaan dengan itu harus diberikan tekanan besar kepada peningkatan produksi. Tantangan sebenarnya ialah memilih *suatu strategi pertumbuhan yang mengombinasikan peningkatan produktivitas dengan pengurangan kemiskinan mutlak*. Suatu fokus yang penuh pada peningkatan laju pertumbuhan GNP, tanpa memperhatikan masalah kemiskinan mutlak dan kebutuhan-kebutuhan pokok, akan kehilangan peluang-peluang penting untuk menyediakan keuntungan-keuntungan langsung untuk kaum miskin. Selain itu, pertimbangan yang berlebihan mengenai "pertumbuhan sekarang dan pengurangan kemiskinan kemudian" bisa membangun suatu kelas menengah yang mapan yang diutamakan oleh dinas-dinas pemerintah, dan membuat suatu realokasi sumber daya kemudian jauh lebih sulit.

Kemungkinan pertukaran antara pertumbuhan ekonomi dan sasaran kebutuhan-kebutuhan pokok juga dibahas secara khusus dalam studi mengenai Sri Lanka.⁶ Studi ini menimbulkan keragu-raguan mengenai dalil bahwa program sosial Sri Lanka mengakibatkan laju pertumbuhan yang lebih rendah. Rupanya jelas bahwa biaya program-program sosial itu menjadi beban yang sungguh-sungguh hanya pada 1970-an, ketika rata-rata laju pertumbuhan GDP lebih rendah daripada dalam dasawarsa 1960-an. Laju pertumbuhan yang lebih rendah ini disebabkan oleh kebijaksanaan pembangunan yang dianut oleh pemerintah dan oleh memburuknya terms of trade, bukan oleh beban keuangan program sosial itu.

Lagipula sulit mengatakan betapa banyak pertumbuhan dikorbankan oleh Sri Lanka dengan menggunakan sumber-sumber daya untuk program sosial, karena tidaklah mungkin mengetahui produktivitas investasi alternatif ini. Bagaimanapun, situasi Sri Lanka dengan pendapatan per jiwa US\$160 tahun 1977 tetapi dengan harapan hidup 69 tahun, benar-benar luar biasa. Harapan hidup selama ini umumnya hanya dicapai oleh negara-negara di mana pendapatan per jiwa US\$1.000 atau lebih. Pengalaman Sri Lanka itu lebih lanjut menunjukkan kemajuan besar yang bisa dicapai negara-negara berpendapatan

⁶Lihat Paul Isenman, "Basic Needs: The Case of Sri Lanka," *World Development* (Maret 1980), hal. 237-258.

rendah dalam pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok kendati terbatasnya ketersediaan sumber daya. Pertumbuhan Sri Lanka tidaklah rendah dibandingkan dengan pertumbuhan di negara-negara Asia Selatan lain. Selama periode 1960-1977 misalnya pendapatan per jiwa Sri Lanka meningkat 2% per tahun, sedangkan di keenam negara Asia Selatan lainnya hanya 1,1%. Ketiga negara itu ialah Afghanistan, Bangladesh, Birma, India, Nepal dan Pakistan (lihat *World Development Report, 1979*, Lampiran Tabel 1. Laju pertumbuhan 1,1% itu adalah rata-rata).

Juga ada bukti-bukti (misalnya dari Sri Lanka) bahwa *pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok, khususnya dengan meningkatkan pendidikan kaum wanita dan menyerap mereka dalam angkatan kerja, mengurangi besarnya keluarga* sesuai dengan keinginan. Demikianpun, karena kematian secara berat terpusat di antara anak-ariak, dan orang tua terlalu memperbanyak anak untuk menghadapi kematian anak, angka kematian anak yang lebih rendah mengurangi besarnya keluarga dan lambat-laun menjurus pada berkurangnya kesuburan dan lebih lambannya pertumbuhan penduduk. Secara demikian upaya dalam pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok juga ikut menaikkan laju pertumbuhan pendapatan per jiwa.

Tiga pelajaran bisa ditarik dari studi-studi negeri ini. Yang *pertama*, ialah bahwa kalau sasaran pemerataan pendapatan dan pemenuhan kebutuhan pokok diusahakan secara rasional, pertumbuhan ekonomi tidak perlu dikorbankan. Yang *kedua*, ialah bahwa kebutuhan-kebutuhan masyarakat-masyarakat yang lebih mendesak dapat dipenuhi bahkan pada tingkat pendapatan nasional yang lebih rendah. Yang *ketiga*, ialah bahwa pemenuhan kebutuhan pokok harus menyumbang pada pengurangan angka kelahiran.

Kegiatan Sektor Rumah Tangga

Kegiatan sektor rumah tangga khususnya relevan untuk pemenuhan kebutuhan pokok. Di negara-negara berkembang, sektor ini menghasilkan jumlah besar barang dan jasa yang diuangkan untuk keperluannya sendiri. Sekalipun sektor ini bisa bertanggung jawab atas 40% pendapatan penuh di negara-negara itu, bagiannya bahkan lebih besar dalam produksi barang dan jasa yang penting untuk pemenuhan kebutuhan pokok.

Studi-studi kasus di beberapa negara menunjukkan beberapa masalah yang bisa dihadapi sektor rumah tangga dalam pemenuhan kebutuhan pokok *kelompok-kelompok yang kurang beruntung* dalam masyarakat, seperti *anak-anak di bawah lima tahun* dan *kaum wanita*. Dalam banyak situasi kegiatan rumah tangga diorganisasi begitu rupa sehingga merugikan kelompok-kelom-

pok ini. Misalnya kaum wanita dan anak-anak menerima prioritas rendah dalam pembagian pangan dalam rumah tangga. Di sejumlah negara Afrika kaum wanita harus melaksanakan tugas-tugas yang secara fisik berat. Sementara studi menunjukkan bahwa hari kerja wanita adalah sekitar 20% lebih lama daripada hari kerja pria kalau waktu yang digunakan untuk kegiatan-kegiatan rumah tangga ditambahkan pada waktu yang digunakan sebagai tenaga tani.

Menyingkirkan diskriminasi terhadap wanita dan anak-anak itu sudah barang tentu akan menolong memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok mereka. Lagi pula, wanita dapat menjalankan suatu fungsi yang menentukan dalam produksi dan pemakaian barang-barang yang penting untuk pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok. Seperti dibicarakan di atas, pemakaian efektif barang-barang ini sebagian besar bergantung pada partisipasi konsumen yang aktif dan terdidik sehubungan dengan praktek nutrisi, kesehatan dan kebersihan misalnya. Dalam pola pengeluaran mereka kaum wanita juga lebih berorientasi pada kebutuhan pokok daripada kaum pria. Dengan demikian salah satu kesimpulan karya pemenuhan kebutuhan pokok itu ialah bahwa *suatu pendekatan yang berhasil sangat bergantung pada sumbangan kaum wanita* dan bahwa kebijaksanaan dan intervensi harus dirancang demikian rupa sehingga meningkatkan sumbangan mereka.

Intervensi yang paling menyolok ialah *pendidikan wanita*. Lain-lain meliputi *peningkatan kesempatan wanita memperoleh pendapatan* dan khususnya oleh wanita dalam proses administrasi dan pengambilan keputusan dan secara lebih umum dalam proses pembangunan. Menganut secara aktif pendekatan semacam itu berarti menantang bidang tradisional supremasi pria. Biarpun sulit dilakukan, usaha semacam itu sering vital untuk sukses kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program yang dimaksud untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok.

Kelompok-kelompok Pendapatan Terendah

Dalam beberapa studi negeri dan sektor ditunjukkan kesulitan-kesulitan khusus dalam memenuhi kebutuhan pokok lapisan yang paling miskin -- katakan 20% kelompok paling bawah. Orang-orang ini *umumnya lebih sulit dicapai*. Strategi-strategi yang diarahkan untuk memperbaiki pendapatan kaum miskin -- bahkan kalau cukup berhasil -- sering gagal mencapai kelompok-kelompok ini. Mereka biasanya juga kurang beruntung dalam hal akses ke pelayanan-pelayanan umum seperti pendidikan dan kesehatan. Usaha-usaha khusus untuk mencapai golongan termiskin ini sering gagal karena dibajak oleh kelompok-kelompok khusus lain; ini misalnya terjadi dengan program subsidi pangan di sejumlah negeri miskin dan juga dengan program

kredit khusus. Kebutuhan dan masalah-masalah golongan termiskin merupakan suatu tantangan khusus: seperti studi-studi sektor seperti studi mengenai perumahan menunjukkan, tidak cukup diketahui cara-cara untuk mencapai kelompok-kelompok ini secara berlanjut dan ekonomis.

Dalam banyak kasus, keadaan sosial dan ekonomi lapisan termiskin penduduk merupakan masalah-masalah khusus. Sejumlah besar kaum Badawi Sub-Sahara sangat miskin. Menyajikan fasilitas-fasilitas pendidikan dan kesehatan untuk mereka menimbulkan masalah-masalah logistik yang sulit. Akibat diskriminasi dan tabu sosial sulit mencapai lapisan-lapisan termiskin penduduk di Asia Selatan. Usaha yang khas sedang dilakukan oleh Bank Dunia untuk mengidentifikasi ciri-ciri dan masalah-masalah khusus kelompok-kelompok termiskin masyarakat untuk mengetahui lebih banyak mengenai bagaimana cara paling baik mencapai mereka lewat proyek-proyek dan program-programnya.

Membiayai Program Kebutuhan Pokok

Meningkatnya tekanan atas penyediaan kebutuhan-kebutuhan pokok menimbulkan *sejumlah soal pembiayaan yang sulit*. Pertama, *biaya operasi cukup berat* dibandingkan dengan biaya modal. Ini berarti bahwa program yang *viabel bagaimanapun harus memikirkan dukungan keuangan yang berlanjut*, dan bukan komitmen biaya modal sekali untuk selamanya. Kedua, penyelesaian yang jelas untuk masalah biaya operasi -- memungut bayaran untuk menutup biaya-biaya itu -- dalam sementara kasus *sulit dikelola dan tidak diinginkan* karena manfaat sosial proyek-proyek itu sering melebihi manfaat pribadi konsumen. Ini misalnya berlaku untuk program vaksinasi dan program pendidikan kesehatan misalnya. Yang terutama memanfaatkannya ialah komunitas sebagai keseluruhan dan bukan orang-orang yang terlibat dalam program-program itu. Di negeri-negeri lain boleh jadi sulit memungut biaya untuk pelayanan-pelayanan karena pelayanan-pelayanan ini disediakan secara komunal. Ketiga, karena penyediaan akses umum ke pelayanan-pelayanan dan jasa-jasa yang penting untuk memenuhi kebutuhan pokok harus merupakan sasaran utama pembangunan -- khususnya untuk golongan termiskin -- *segala sistem pungutan kiranya akan menjauhkan orang-orang untuk siapa program-program itu paling esensial*. Akan tetapi sektor pemerintah akan terlalu dibebani fiskal kecuali kalau sistem pengadaan dana tertentu mendapatkan sebagian manfaatnya secara berlanjut.

Studi-studi kasus negeri mengisyaratkan *kemungkinan-kemungkinan pendekatan* berikut. *Pertama*, dalam kasus-kasus tertentu pungutan untuk menutup biaya masuk akal dari sudut efisiensi sosial dan ekonomi. Dalam kasus-kasus itu, yang meliputi biaya perumahan, air dan sanitasi, beberapa biaya me-

dis, dan mungkin juga biaya pendidikan tinggi, bayaran dari para pemakai jasa kiranya memberikan penyelesaian yang paling baik. Akan tetapi *bayaran tidak boleh dipungut dari konsumen paling miskin atau harus dipungut dengan rabat*. Kaum miskin bisa disubsidi oleh para konsumen kaya atau dari pendapatan umum pemerintah. *Kedua*, untuk program-program di mana bayaran dari para pemakai tidak diinginkan atau tidak praktis sebagai suatu sistem keuangan *perencanaan untuk menutup biaya operasional harus merupakan bagian intrinsik inisiasi proyek*. Kalau masyarakat setempat, seperti banyak terjadi, memikul sebagian tanggung jawab untuk sebagian biaya modal, ia juga harus bersedia dan mampu mengadakan komitmen serupa untuk biaya operasi. Hal itu juga berlaku bagi donor-donor bantuan.

Ketiga, kiranya *diperlukan pembiayaan oleh pemerintah untuk program-program subsidi*, misalnya untuk nutrisi dan lain-lain pelayanan untuk konsumen-konsumen yang lebih miskin. Untuk membatasi tanggung jawab keuangan pemerintah sambil memungkinkan konsumen-konsumen yang lebih miskin ikut serta dalam program-program itu *subsidi harus disalurkan dengan teliti kepada mereka yang membutuhkannya*. Penargetan semacam itu sulit dilaksanakan karena alasan-alasan administratif dan politik. Bisa lebih mudah mengarahkan beberapa jenis program daripada lain-lain jenis, misalnya memberikan subsidi pangan yang pertama-tama dikonsumsi kaum miskin.

Komitmen Politik

Di banyak negara hambatan paling besar terhadap usaha dalam pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok bukanlah tiadanya sumber-sumber daya tetapi *kendali-kendali politik* atas penggunaannya yang dikenakan oleh *kepentingan-kepentingan yang telah mapan*. Suatu pembagian kekuasaan yang sangat pincang jelas bertanggung jawab atas kegagalan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok secara memadai di sejumlah negara berpendapatan tinggi. Tetapi di lain-lain negara berpendapatan relatif tinggi seperti Korea dan Taiwan, dicapai banyak kemajuan dalam menyediakan kebutuhan-kebutuhan pokok bagi orang-orang. Terdapat banyak contoh lain sistem-sistem politik serupa itu yang mencapai sasaran yang agak berlainan dalam pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok.

Beberapa negara merasa lebih mudah mengatasi hambatan-hambatan politik terhadap pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok dengan *meningkatkan sumber-sumber daya yang dimaksudkan untuk sektor-sektor sosial dan untuk sektor-sektor yang menghasilkan barang-barang dan jasa-jasa* yang memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok. Adalah karena alasan-alasan politik bahwa di banyak negara seperti Mesir, Pakistan dan bahkan Sri Lanka sampai bel-

kangan ini melaksanakan *program-program subsidi pangan umum* dan bukan subsidi-subsidi spesifik untuk memberikan bagian keuntungan tertentu kepada kaum miskin. Tanpa mengijinkan kebocoran, sumber-sumber daya mengalir ke kelompok-kelompok lain selain kelompok-kelompok sasaran, program-program seperti itu secara politik mungkin tidak dapat diterima. Akan tetapi penyelesaian semacam itu untuk masalah-masalah politik bisa sangat mahal.

Akan tetapi *masalah-masalah politik tidak boleh dibiarkan mengekang usaha yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok*. Kelompok-kelompok sosial dan ekonomi yang melihat dalam program-program itu biaya ekonomi tinggi bagi mereka sendiri harus diyakinkan bahwa penangan akhirnya akan mendatangkan hukuman-hukuman yang lebih besar. Beban keuangan yang dituntut oleh program-program pengurangan kemiskinan harus selalu ditimbang lawan biaya sosial dan politik berat yang bisa muncul akibat kemiskinan yang persisten.

Manajemen Administratif

Program-program yang baik untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok menuntut *pendekatan administratif yang berbeda* dengan pendekatan yang dipakai dalam karya pembangunan yang padat modal dan padat teknologi yang lebih tradisional. Program-program semacam itu untuk suksesnya *bergantung pada keterlibatan substansial publik yang akan dicapainya dan pada tanggapan mereka*. Bila mereka yang dimaksud itu miskin dan terpencil, diperlukan usaha tambahan untuk mensukseskan program-program itu. Dua struktur administratif utama bisa dibentuk dengan maksud itu: sistem-sistem birokrasi resmi yang dimodifikasi yang menyediakan barang-barang dan jasa-jasa yang penting untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok dan kelompok-kelompok terorganisasi atau orang-orang yang akan mendapatkan keuntungannya. Program subsidi pangan di Sri Lanka merupakan contoh struktur yang pertama, sedangkan berbagai program pembangunan desa di Korea Selatan melukiskan struktur yang kedua.

Masalah-masalah administratif menjadi lebih parah bila diadakan usaha sengaja untuk menyediakan barang-barang dan jasa-jasa itu hanya untuk suatu periode singkat. Masalah-masalah lain sebagian muncul karena struktur produksi ekonomi dalam jangka pendek tidak akan cocok untuk struktur konsumsi yang baru. Sebagai konsekuensinya, harga barang-barang ini kiranya akan naik, kekurangan akan muncul dan beberapa program itu akan menjadi tidak efektif. Umumnya perlu mengadakan pengaturan-pengaturan khusus untuk mengatasi masalah-masalah transisi ini seperti terlihat dalam pengalaman beberapa program nutrisi.

SOAL-SOAL UNTUK BANK DUNIA

Prioritas-prioritas Sektor

Selama 12 tahun yang lampau, Bank Dunia menggeser prioritas-prioritas sektoralnya sehingga bagian pinjamannya yang meningkat kini dijanjikan kepada sektor-sektor yang secara langsung ikut mengurangi kemiskinan (Tabel 1); trend ini diperkirakan akan berlanjut selama 1980-an. Akan tetapi seperti

Tabel 1

PINJAMAN IBRD/IDA PER SEKTOR (dolar konstan 1980)¹

Sektor Pinjaman	TF 1970		TF 1980		APT
	\$ juta	%	\$ juta	%	TF 1979-80 (%)
Infrastruktur ²	3.784	58,3	4.090	37,2	0,8
Sektor langsung berkaitan dengan peningkatan produktivitas kaum miskin					
Sektor produksi					
- proyek gaya baru ³	166	2,6	2.053	18,7	28,6
- program kebutuhan pokok ⁴	340	5,2	1,299	11,8	14,4
Sub-total	506	7,8	3.352	30,5	20,8
Lain-lain sektor ⁵ produksi	2.197	33,9	3,558	32,3	4,9
Total	6.487	100,0	11.000	100,0	5,4

Catatan:

1. Terdapat tumpang tindih antara berbagai kategori. Demikianpun seluruh pinjaman mempunyai tingkat dampak yang berbeda-beda atas kemiskinan, langsung dan tidak langsung. Tabel ini hanya suatu ilustrasi untuk menunjukkan pergeseran dalam tekanan sektoral.
2. Meliputi komunikasi, energi, tenaga, pengangkutan dan turisme.
3. Meliputi pembangunan pedesaan dan proyek-proyek industri kecil di mana lebih dari 51% keuntungan ditujukan pada kelompok-kelompok target kemiskinan.
4. Meliputi pendidikan, penduduk, lokasi dan pelayanan, dan persediaan air.
5. Meliputi pertanian (tidak termasuk pembangunan pedesaan), DFC (perusahaan-perusahaan pembiayaan pembangunan), industri, bantuan teknik dan pinjaman non-proyek.

Singkatan:

TF = Tahun Fiskal

APT = Angka Pertumbuhan Tahunan

diisyaratkan lebih dahulu, dalam bagian mengenai prioritas-prioritas sektoral, alokasi dalam sektor tertentu sering lebih penting untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok kaum miskin, dan penyesuaian peminjaman dalam sektor-sektor itu bisa banyak ditingkatkan. Diperkirakan bahwa dalam beberapa sektor hanya membutuhkan pinjaman kecil yang ditujukan untuk mengurangi kemiskinan mutlak. Misalnya hanya 14% keuntungan air dan sanitasi mencapai mereka yang miskin secara mutlak. Bagian dalam pendidikan dasar dalam seluruh pinjaman Bank Dunia dalam sektor pendidikan diperkirakan 25%. Ini hanyalah perkiraan-perkiraan kasar, tetapi rupanya jelas sumber-sumber daya dapat digeser dalam sektor-sektor utama yang menyediakan kebutuhan-kebutuhan pokok. Oleh sebab itu bahkan tanpa meningkatkan proporsi pinjamannya untuk sektor-sektor ini, Bank Dunia dapat menilai dengan saksama alokasi-alokasi intrasektoral dan kaitan-kaitannya dengan sasaran mengurangi kemiskinan mutlak, baik dalam usaha pembangunan suatu negara maupun dalam program pinjamannya.

Prosedur Pinjaman

Tekanan yang lebih besar atas sasaran mengurangi kemiskinan dan memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok mempunyai beberapa implikasi penting untuk prosedur pinjaman Bank Dunia, khususnya untuk biaya operasi dan dalam pinjaman sektoral.

Biaya Operasi

Untuk banyak proyek dan program yang ditujukan pada pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok biaya operasinya tinggi dibandingkan dengan biaya modal. Bank telah mulai membiayai tambahan biaya operasi. Dalam proyek-proyek ekstensi pertanian, Bank Dunia memasukkan gaji pekerja-pekerja ekstensi dalam biaya proyek. Tetapi prakteknya berbeda dari sektor ke sektor; dalam pendidikan misalnya jenis pembiayaan ini terbatas.

Bank Dunia baru-baru ini membuat umum pendekatan ini dengan menyediakan biaya untuk segala biaya operasi tambahan yang diperlukan untuk implementasi proyek-proyek pendidikan dan latihan. Khususnya meliputi pembiayaan biaya tambahan gaji guru dan material, yang dalam banyak kasus bisa merupakan cara yang lebih efektif untuk memperbaiki pendidikan daripada perhatian eksklusif untuk gedung dan perlengkapan. Pembiayaan untuk biaya operasi tambahan semacam itu oleh Bank Dunia tidak akan melampaui periode implementasi proyeknya. Periode implementasi ini tidak hanya meliputi waktu yang perlu untuk bangunan, perlengkapan, material dan guru-

guru agar di tempat dan siap beroperasi, tetapi juga suatu periode operasi awal yang masuk akal -- 1 atau 2 tahun, katakan -- di mana fasilitas-fasilitas pendidikan tambahan bisa mencapai suatu tingkat operasi yang efisien.

Biaya operasi tambahan suatu proyek akan selalu ditinjau dengan saksama untuk menjamin agar biaya itu dibenarkan dan tidak memberi beban yang terlalu berat atas peminjam. Bank Dunia akan mengusahakan agar biaya operasi tambahan yang ditanggungnya selama periode implementasi proyek selanjutnya bisa dipikul oleh pemerintah. Karena pemerintah secara normal harus diharap mampu memikul biaya semacam itu dari anggaran regulernya setelah proyeknya selesai. Umumnya diinginkan agar Bank Dunia membayar biaya operasi tambahan itu dalam jumlah yang semakin kecil dan secara demikian lebih mendorong kenaikan berangsur-angsur daripada kenaikan tajam dalam jumlah yang harus dibayar dari dana-dana lokal.

Pinjaman Sektoral

Pinjaman sektoral mempunyai sejumlah implikasi untuk pendekatan dan prosedur Bank Dunia. Ia memerlukan suatu program sektor, bukan serangkaian proyek semata-mata, yang memenuhi sasaran dan kriteria yang disetujui antara donor dan penerima. Secara lebih khusus, ia juga memerlukan suatu strategi sektor yang memuaskan dan lembaga-lembaga sektoral yang memadai yang mampu mengelola perencanaan sektor dan lain sebagainya maupun pekerjaan proyek.

Untuk memungkinkannya, perlu digalakkan pengembangan lembaga-lembaga dan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang menciptakan suatu lingkungan yang baik untuk jenis pinjaman ini. Oleh sebab itu Bank Dunia akan melaksanakan suatu politik eksplisit untuk menciptakan dan mengembangkan lembaga-lembaga dalam pendidikan, kesehatan, persediaan air dan lain sebagainya yang pada waktunya bisa diandalkan untuk memanfaatkan pinjaman-pinjaman sektor. Pada waktu yang sama Bank Dunia akan memperluas pinjaman sektornya dalam sektor-sektor yang tepat -- pendidikan, nutrisi, persediaan air dan sanitasi dan perumahan -- di negara-negara di mana telah terdapat suatu landasan kelembagaan yang memadai.

Perencanaan Tenaga Kerja dalam Program Efisiensi

Pande Radja SILALAH

PENGANTAR

Kertas kerja ini mencoba mengetengahkan hal-hal yang berkaitan dengan perencanaan tenaga kerja dalam program efisiensi baik di tingkat mikro (unit-unit perusahaan) maupun di tingkat makro. Dengan maksud mengembangkan wawasan perencanaan tenaga kerja yang efektif dan untuk mendapatkan gambaran konkret tentang langkah perencanaan tenaga kerja yang dapat menunjang program efisiensi nasional maka kertas kerja ini lebih banyak mengetengahkan masalah-masalah yang sedang dan akan dihadapi. Dengan cara demikian diharapkan akan dapat digali jalan keluar mengatasi permasalahan yang sedang dan akan dihadapi.

Selama ini ada pemeo yang menyatakan bahwa harga tenaga kerja di Indonesia sangat murah bila dibandingkan dengan negara-negara lainnya dan terutama bila dibandingkan dengan negara-negara yang sudah maju. Kebenaran dari pemeo ini tampaknya semakin hari semakin diragukan dan ini terbukti dengan semakin banyaknya perhatian ditujukan kepada masalah produktivitas dan efisiensi tenaga kerja di Indonesia. Dari publikasi yang menyangkut ketenagakerjaan dapat disimak bahwa walaupun tenaga kerja di Indonesia dibayar murah tetapi kalau dikaitkan dengan tingkat produktivitas dan efisiensi terdapat indikasi bahwa harga tenaga kerja di Indonesia sebenarnya cukup mahal. Hal ini dengan sendirinya akan mempengaruhi perencanaan tenaga kerja baik di tingkat mikro maupun di tingkat makro. Dalam bagian pertama dari tulisan ini masalah perencanaan tenaga kerja di tingkat mikro disoroti dengan maksud agar masalahnya menjadi semakin jelas sehingga selanjutnya dapat menjadi pegangan dan masukan dalam perencanaan tenaga kerja secara efisien.

Di tingkat makro dapat dikatakan bahwa perencanaan tenaga kerja tampaknya belum sesuai dan/atau selaras dengan tuntutan pembangunan yang sedang dan akan dilaksanakan. Bahwa beberapa pengamat menyatakan bahwa Indonesia sampai saat ini belum mempunyai rencana tenaga kerja apalagi kalau dikaitkan dengan program efisiensi. Bagi setiap negara, termasuk Indonesia pentingnya perencanaan tenaga kerja tidak dapat diragukan lagi. Yang menjadi masalah adalah bagaimana perencanaan tersebut harus dilakukan agar tujuannya dapat tercapai. Masalahnya tentu tidak sederhana karena banyak sekali faktor yang harus diperhitungkan padahal faktor tersebut dalam dirinya tidak selalu bersifat statis tetapi berubah sesuai dengan perkembangan yang terjadi di masyarakat. Dalam bagian kedua dari kertas kerja ini, masalah yang berkaitan dengan perencanaan tenaga kerja di tingkat makro diketengahkan dengan memberi tekanan kepada hal-hal yang memungkinkan terselenggaranya perencanaan tenaga kerja yang sesuai atau paling sedikit dapat menunjang program efisiensi nasional.

PERENCANAAN TENAGA KERJA DAN PROGRAM EFISIENSI DI TINGKAT MIKRO

Perencanaan tenaga kerja di tingkat mikro (unit-unit usaha) pada dasarnya tidak terlepas dari perencanaan tenaga kerja di tingkat makro. Karena sampai saat ini perencanaan tenaga kerja di tingkat makro, apalagi implementasinya, belum tersedia maka perencanaan tenaga kerja di tingkat mikro menjadi lebih sulit. Namun hal itu tidak berarti bahwa perencanaan tenaga kerja di tingkat mikro tidak dapat dilakukan. Perencanaan di tingkat mikro masih tetap dapat dilakukan walaupun untuk itu dibutuhkan usaha ekstra untuk mencari informasi mengenai kuantitas dan kualitas tenaga kerja yang tersedia di masyarakat.

Sering dikemukakan bahwa pertumbuhan usaha di Indonesia seiring dengan penambahan tenaga kerja. Tetapi setelah penambahan tenaga kerja itu dilakukan timbul persoalan bagaimana mengatur tenaga kerja yang makin lama makin bertambah banyak tetapi sebaliknya efisiensi kerjanya merosot. Masalah ini sudah barang tentu menyangkut masalah organisasi dan manajemen unit usaha. Sebelum membahas masalah tersebut secara lebih jauh kami akan mengemukakan rekaman pembicaraan mengenai ketenagakerjaan dengan seorang manajer suatu perusahaan industri yang mempekerjakan tenaga kerja dengan jumlah yang cukup banyak atau lebih dari seratus orang. Rekaman pembicaraan tersebut adalah sebagai berikut: "Susah Mas mengatur tenaga kerja di Indonesia. Produktivitasnya rendah, tidak bekerja secara efisien dan kurang memiliki perasaan memiliki. Coba bayangkan, kalau mereka bekerja dengan baik harga pokok barang yang saya produksi dapat ditekan jauh di bawah harga produk yang sama yang berasal dari Jepang. Tetapi ka-

rena mereka tidak bekerja secara sungguh-sungguh perusahaan saya sulit dikembangkan. Beberapa minggu atau beberapa bulan pertama bekerja di perusahaan, mereka memang bekerja secara sungguh-sungguh dan baik tetapi sesudah itu produktivitasnya menurun. Saya mencoba menaikkan gaji mereka maka produktivitas mereka meningkat sementara tetapi kemudian menurun lagi. Saya coba memberikan insentif berupa barang bagi yang bekerja baik tetapi kesempatan tersebut tidak dimanfaatkan. Kita mengajak mereka rekreasi bersama misalnya supaya rasa kesatuan dan memiliki dapat ditumbuhkan, tetapi nyatanya usaha tersebut juga tidak berpengaruh. Mereka yang berprestasi baik saya promosikan menjadi mandor atau pengawas tetapi mereka tidak mau karena enggan bertengkar dengan karyawan yang akan diawasinya. Saya menyediakan makan pagi di pabrik, tetapi kenyataannya makanan tersebut tidak dimakan tetapi dibungkus dan dibawa pulang. Disuruh kerja lembur, ternyata tidak datang. Padahal bagi mereka lumayan untuk menambah penghasilan. Yang lebih celaka Mas adalah mereka yang sudah pintar begitu ditawarkan gaji yang lebih tinggi oleh perusahaan lain, terus minggat. Sedangkan karyawan rendahannya misalnya begitu dimarahi atau ditegor, besoknya sudah minta berhenti bekerja. Kadang-kadang saya heran, mereka lebih baik menganggur padahal yang dituntut dari mereka tidak terlalu besar. Bagaimana jadinya saya memikirkan perumahan kalau rasa memiliki perusahaan tidak ada. Yang dituntut hanya kenaikan gaji melulu padahal kerjanya saja tidak becus, bahkan saya kadang-kadang pusing tujuh keliling karena mereka tidak ada keinginan untuk memelihara peralatan-peralatan yang ada di pabrik. Kalau di mata kita mereka memang bekerja sungguh-sungguh tetapi begitu kita pergi, kerjanya sembrono bukan main. Mas tahu apa yang saya lakukan sekarang dalam mengelola perusahaan? Saya menerima orang bekerja di pabrik hanya untuk jangka waktu pendek. Begitu saya melihat prestasinya menurun karyawan tersebut saya berhentikan. Buat saya tidak sulit mencari tenaga kerja baru bahkan kalau perlu kebutuhan tenaga kerja yang berkualitas tinggi saya bajak dari perusahaan lain.”

Pengakuan polos dari pimpinan perusahaan ini dapat dipastikan tidak dapat mewakili seluruh unit-unit usaha di Indonesia. Namun demikian dari rekaman pembicaraan ini beberapa masalah yang bersifat umum dapat dikemukakan untuk ditelaah lebih lanjut dalam kaitannya dengan perencanaan tenaga kerja dalam program efisiensi. Masalah-masalah tersebut antara lain adalah sebagai berikut:

Perbedaan Penilaian antara Tenaga Kerja dan Pemakai Tenaga Kerja (Perusahaan)

Dari rekaman pembicaraan di atas dan dari beberapa hasil studi kepustakaan serta data-statistik yang tersedia terdapat indikator bahwa terdapat

perbedaan penilaian mengenai utility dan marginal utility daripada uang antara pengusaha dan karyawannya. Para pengusaha tampaknya menilai utility dan marginal utility dari uang yang diberikan kepada karyawannya jauh lebih tinggi daripada penilaian dari utility dan marginal utility dari uang yang diterima karyawan oleh karyawan yang bersangkutan. Kecenderungan seperti ini kemungkinan besar dipengaruhi oleh banyaknya tenaga kerja yang dapat dimanfaatkan perusahaan. Penentuan tingkat upah yang didasarkan kepada signal pasar memang dapat dipakai. Tetapi di Indonesia dewasa ini menentukan tingkat upah hanya berdasarkan signal pasar dalam banyak hal sangat merugikan. Tindakan seperti ini dapat berakibat perbedaan upah yang cukup besar antara karyawan ahli (yang langka) dan karyawan yang tidak ahli (jumlahnya melimpah). Perbedaan ini tentu dapat menimbulkan ketidakharmonisan di dalam perusahaan dan bahkan dapat menumbuhkan perasaan cemburu di antara sesama karyawan.

Terjadinya perbedaan penilaian seperti yang dikemukakan di atas dengan sendirinya akan mempengaruhi perencanaan tenaga kerja. Dengan adanya perbedaan tersebut maka perusahaan akan mudah terjerumus bekerja berdasarkan signal yang salah sehingga apa yang diinginkan oleh perusahaan tidak tercapai padahal perusahaan yang bersangkutan sudah merasa telah memberikan sesuatu yang dianggap layak.

Keengganan karyawan bekerja secara sungguh-sungguh dan bekerja lembur dapat dipastikan berkaitan erat dengan adanya perbedaan penilaian seperti yang dikemukakan. Seperti yang dikemukakan dalam rekaman yang disebutkan di atas, dan ini sering dikemukakan oleh para pengusaha, tuntutan buruh pada umumnya adalah kenaikan gaji sedang para pengusaha pada umumnya telah merasa bahwa upah yang diberikan adalah sesuai dengan keadaan yang berlaku di masyarakat. Dalam usaha membuat atau menciptakan suatu rencana tenaga kerja dalam program efisiensi, perbedaan penilaian seperti yang dikemukakan di atas sedapat mungkin harus diperkecil. Semakin kecil perbedaan penilaian tersebut, semakin besar kemungkinan, perasaan memiliki dapat ditingkatkan, kepatuhan buruh ditingkatkan, perpindahan karyawan dapat ditekan. Dengan perkataan lain, semakin kecil perbedaan penilaian maka semakin besar kemungkinan perusahaan dapat meningkatkan efisiensinya.

Banyak unit-unit usaha yang menyatakan bahwa dengan penambahan tenaga kerja atau penambahan upah ternyata efisiensi tenaganya tidak berubah atau bahkan merosot. Tetapi kalau diteliti lebih dalam ternyata perusahaan yang bersangkutan tidak memiliki peralatan (organisasi) yang dapat diandalkan untuk mengukur hubungan antara jumlah tenaga kerja (jam kerja) yang dinilai dengan uang dengan output yang dihasilkan oleh karyawan.

Kesimpulan kadang-kadang hanya didasarkan kepada pengamatan yang sulit dipertanggungjawabkan. Dalam hal mengukur efisiensi dari tenaga kerja maka, organisasi dan atau peralatan yang dapat mengukur hubungan antara prestasi dan kontra prestasi karyawan sangat dibutuhkan dan tanpa itu sangat sulit membuat rencana tenaga kerja yang baik.

Orientasi Pemikiran yang Bersifat Jangka Pendek

Salah satu kesulitan utama dalam membuat perencanaan tenaga kerja oleh unit usaha adalah masih dominannya pemikiran yang bersifat jangka pendek baik oleh pengelola unit usaha maupun oleh karyawan yang terlibat di dalam unit usaha. Mengubah orientasi pemikiran tadi yang bersifat jangka pendek ke arah jangka menengah dan jangka panjang tampaknya masih penuh dengan tantangan. Seperti diketahui, unit-unit usaha di Indonesia pada umumnya masih berskala kecil dan banyak di antaranya didirikan hanya untuk suatu jangka waktu tertentu yang relatif pendek. Memperkirakan gejala dan kondisi seperti ini kiranya menjadi semakin jelas bahwa dalam beberapa tahun yang akan datang usaha menumbuhkan loyalitas karyawan kepada perusahaan masih tetap sulit. Di Indonesia sangat kecil kemungkinan seseorang karyawan dapat bekerja di satu perusahaan tertentu selama hidupnya. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa perencanaan tenaga kerja oleh unit usaha masih lebih tepat jika bersifat jangka pendek, atau dengan mengkaitkannya dengan umur perusahaan. Sejalan dengan hal tersebut maka dalam perencanaan tenaga kerja dalam program efisiensi sistem pengupahan dan kondisi kerja merupakan hal yang sangat penting.

Penerapan Prinsip Ekonomi Secara Tidak Sempurna

Sering dinyatakan bahwa yang menjadi tujuan dari suatu perusahaan adalah untuk mencapai laba yang maksimum, dan untuk itu maka prinsip ekonomi yang bunyinya, dengan biaya yang sekecil-kecilnya memperoleh pendapatan yang sebesar-besarnya harus diterapkan. Tampaknya sampai saat ini masih banyak yang menerima pernyataan tersebut secara kurang kritis sehingga prinsip tersebut diterapkan di dalam kegiatan usaha. Dengan meyakini dan menerapkan prinsip ekonomi yang dimaksudkan dapat dipastikan bahwa perusahaan yang bersangkutan, cepat atau lambat akan mengalami kesulitan. Dengan menerapkan prinsip tersebut kemungkinan besar atau malah hampir pasti bahwa tenaga kerja akan diperlakukan tidak sebagaimana seharusnya. Yang menjadi titik-tolak adalah minimalisasi biaya, padahal kita ketahui bahwa untuk memperoleh suatu pendapatan tertentu dibutuhkan pengorbanan tertentu pula. Dengan menerapkan prinsip yang tidak tepat tersebut unit usaha kurang atau tidak mempunyai minat mengkaji atau mempelajari

hubungan antara marginal cost dan marginal revenue dari karyawan yang bersangkutan dan cepat beranggapan bahwa tuntutan kenaikan upah tidak sejalan dengan kepentingan dari perusahaan.

Dalam sistem ekonomi Indonesia yang dilandaskan kepada falsafah bangsa dan negara, karyawan dianggap sebagai faktor produksi yang mempunyai martabat kemanusiaan. Secara ekonomi hal ini dapat diartikan bahwa karyawan yang bersangkutan perlu diperlakukan sebagai manusia yang mempunyai harkat dan martabat. Bila demikian halnya penentuan kontra prestasi bagi karyawan tidak dapat sepenuhnya didasarkan kepada signal pasar atau kekuatan permintaan dan penawaran. Dalam unsur upah pertimbangan akan harkat dan martabat manusia perlu dimasukkan. Selanjutnya, memantau hubungan marginal cost dan marginal revenue dari karyawan yang bersangkutan perlu dilakukan secara terus-menerus. Berdasarkan hal tersebut niscaya rencana tenaga kerja dalam program efisiensi dengan sendirinya akan lebih mudah dilakukan.

Kode Etik di antara Unit Usaha

Salah satu faktor penghambat bagi unit usaha untuk membuat rencana tenaga kerja dalam program efisiensi adalah tingginya tingkat mobilitas angkatan kerja atau mudahnya seorang karyawan, khususnya yang mempunyai ketrampilan meninggalkan perusahaan. Keadaan tersebut pada gilirannya menyebabkan para pemakai tenaga kerja enggan melakukan latihan-latihan untuk meningkatkan produktivitas atau efisiensi daripada karyawannya. Masalah ini sebenarnya sudah berlangsung lama tetapi sampai sekarang belum ada tindakan yang konkret untuk memecahkannya. Di Jepang misalnya, seorang karyawan yang meninggalkan perusahaan tanpa ada alasan yang sangat khusus akan dinilai rendah. Bahkan, seandainya seseorang karyawan pindah ke perusahaan lain, maka ia harus mulai dari tingkat yang paling bawah dengan tetap menyandang predikat karyawan yang tidak atau kurang mempunyai loyalitas. Menciptakan keadaan seperti yang berlaku di Jepang tampaknya hanya merupakan suatu mimpi di Indonesia, karena untuk menciptakan keadaan seperti itu berbagai ragam persyaratan harus dipenuhi. Melihat keadaan di Indonesia dewasa ini dapat dikatakan yang mungkin dilakukan adalah mencegah pembajakan tenaga kerja oleh suatu perusahaan secara tidak fair. Hal ini mungkin diciptakan bila di antara unit-unit usaha ada semacam kode etik yang mengatur perpindahan dari tenaga kerja. Memang harus diakui pekerjaan tersebut tidak dengan cepat memberi hasil bahkan dalam tahap awal dapat dianggap sebagai pekerjaan sia-sia. Tetapi kalau dilihat dalam prospek jangka panjang, usaha yang menjurus ke arah penciptaan kode etik sudah saatnya untuk dimulai.

Kaitan dengan Faktor Produksi Lain

Seperti diketahui bagi suatu unit usaha tenaga kerja hanya merupakan salah satu faktor produksi. Kegiatan produksi dapat dilakukan dengan mengkombinasikan faktor tenaga kerja dengan faktor produksi lainnya seperti modal atau mesin-mesin. Perencanaan tenaga kerja dalam program efisiensi tidak terlepas dari program penggunaan mesin (kuantitas maupun kualitasnya).

Perkembangan teknologi yang sangat pesat dalam tahun-tahun belakangan ini sering memaksa sesuatu unit usaha untuk mengubah rencananya atau mengubah keseimbangan faktor-faktor produksi yang digunakan. Perkembangan teknologi dalam banyak hal sering berakibat penggunaan tenaga kerja menjadi semakin kecil. Hal ini berarti dalam perencanaan tenaga kerja, perkembangan teknologi harus dipantau secara terus-menerus. Tanpa mengetahui kemajuan teknologi dapat dipastikan perencanaan tenaga kerja akan sulit dilaksanakan. Dan sehubungan dengan ini kiranya perlu ditekankan bahwa kombinasi faktor-faktor produksi harus didasarkan kepada keseimbangan ekonomis dengan tetap menempatkan tenaga kerja sebagai manusia yang mempunyai harkat dan martabat.

PERENCANAAN TENAGA KERJA DI TINGKAT MAKRO

Dalam uraian sebelumnya telah dikemukakan bahwa sampai saat ini Indonesia tampaknya belum mempunyai perencanaan tenaga kerja di tingkat makro yang dapat diaplikasikan secara baik. Dalam beberapa tahun belakangan ini kesadaran akan pentingnya perencanaan tenaga kerja secara makro semakin meningkat dan usaha-usaha yang ditujukan untuk membuat rencana tenaga kerja semakin banyak. Tetapi kalau kita mengikuti perkembangan pemikiran yang menyangkut perencanaan ketenagakerjaan sangat sering dijumpai usul atau rencana yang muluk-muluk. Pemikiran yang dilontarkan kadang-kadang tidak realis karena tidak dikaitkan dengan kondisi tenaga kerja yang ada dan tanpa memperhitungkan kendala yang akan dihadapi.

Agar pembahasan mengenai rencana tenaga kerja dapat lebih terarah sudah barang tentu pada tingkat pertama harus dipertanyakan apakah perencanaan tenaga kerja secara terinci perlu dilakukan dan apakah mungkin dilakukan.

Setelah mempertimbangkan beberapa faktor, menurut hemat kami perencanaan tenaga kerja secara detail memang diperlukan tetapi jelas bahwa dalam lima atau sepuluh tahun yang akan datang kita belum mampu untuk melakukannya, apalagi kalau perencanaan yang dimaksudkan adalah perencanaan yang bersifat jangka pendek dalam program efisiensi nasional. Kesadaran tentang ketidakmampuan tersebut sangat perlu karena bilamana tidak

maka rencana yang akan dibuat hanya merupakan rencana di atas kertas yang tidak mungkin diaplikasikan walaupun dapat dimanfaatkan untuk kepentingan partial ataupun kepentingan politis atau bahkan peralatan untuk mempengaruhi alokasi dana secara tidak efisien.

Seperti dikemukakan sebelumnya, perkembangan teknologi berjalan sangat cepat dan perkembangan tersebut telah menimbulkan perubahan yang sangat mendasar. Kalau dalam beberapa tahun yang lalu "life cycle" rata-rata dari sesuatu produk masih mencapai enam tahun atau lebih maka dewasa ini umur dari produk telah jauh lebih pendek dan kadang-kadang jauh lebih pendek dari satu tahun. Perkembangan ini sudah barang tentu menyebabkan penyusunan "job description" secara terinci menjadi tidak mungkin dan perkiraan kebutuhan tenaga kerja secara terinci menjadi tidak dapat dilaksanakan.

Perencanaan tenaga kerja pada dasarnya dapat dilakukan dengan dua macam pendekatan yaitu pendekatan yang bermula dari segi permintaan (kebutuhan) dan pendekatan yang bertolak dari keadaan dan kondisi tenaga kerja yang tersedia. Dalam pendekatan yang disebut pertama rencana tenaga kerja antara lain dimaksudkan untuk menciptakan suplai tenaga kerja sesuai dengan yang dibutuhkan dan dalam pendekatan terakhir secara implisit akan berarti bahwa kegiatan usaha yang akan dilakukan disesuaikan dengan penawaran tenaga kerja. Mempertimbangkan beberapa hal, kiranya jelas bahwa pendekatan yang mungkin dilakukan di Indonesia adalah pendekatan yang bermula dari permintaan akan tenaga kerja, walaupun hal tersebut tidak mungkin dilakukan secara mutlak terlebih bila dikaitkan dengan program efisiensi nasional.

Seandainya pendekatan ini yang akan diterapkan maka beberapa masalah yang kiranya akan timbul dan perlu diatasi dapat diidentifikasi. Masalah tersebut antara lain adalah:

Pengumpulan Data Permintaan

Sejak awal pemerintahan Orde Baru, Indonesia telah hampir empat kali melaksanakan Repelita. Repelita tersebut memang disusun menurut sektor kegiatan. Namun demikian, membuat proyeksi permintaan tenaga kerja berdasarkan Repelita tampaknya masih sangat sulit karena Repelita tersebut hanya bersifat indikatif. Oleh karena itu untuk memperoleh gambaran mengenai kebutuhan tenaga kerja dibutuhkan data proyeksi kebutuhan tenaga kerja dari unit-unit usaha. Yang menjadi pertanyaan adalah apakah mungkin data dari setiap unit usaha dapat dikumpulkan sesuai dengan waktu yang diinginkan. Untuk memperoleh data yang dimaksudkan tampaknya masih sulit dan memakan waktu, karena sampai sekarang unit-unit usaha di Indonesia belum terbiasa dengan perencanaan yang demikian. Namun demikian, usaha meng-

giring unit usaha agar mampu membuat proyeksi kebutuhan tenaga kerjanya sangat diperlukan. Secara teknis usaha tersebut akan lebih mudah dilakukan dengan bantuan asosiasi-asosiasi yang ada ataupun KADIN.

Jurang Pemisah antara Kebutuhan dan Penawaran

Seandainya kebutuhan tenaga kerja dapat diproyeksikan dapat dipastikan bahwa akan semakin jelas terlihat jurang pemisah antara kebutuhan dan penawaran. Untuk tenaga kerja terlatih kebutuhan masih akan lebih besar daripada penawaran dan untuk tenaga kerja tidak terlatih gambarannya adalah sebaliknya. Dalam beberapa diskusi yang menyangkut ketenagakerjaan, masalah langkanya tenaga kerja terdidik dan/atau terlatih sangat sering dikemukakan. Untuk mengatasi hal tersebut kerap kali dikemukakan bahwa lembaga pendidikan formal harus memainkan peranan yang aktif. Bahkan lebih ekstrem, lembaga pendidikan diharapkan untuk mencetak tenaga kerja yang siap pakai.

Di negara mana pun sebenarnya lembaga pendidikan formal tidak ditujukan untuk menghasilkan tenaga kerja yang siap pakai, walaupun lembaga pendidikan harus selalu berusaha menyesuaikan outputnya dengan kebutuhan masyarakat. Sayangnya, dalam beberapa waktu belakangan ini pendapat ekstrem yang disebut di atas semakin kuat gemanya sehingga kadang-kadang lembaga pendidikan di Indonesia menjadi terpojokkan. Adanya jurang pemisah antara kebutuhan dan penawaran dengan sendirinya mengharuskan kita berusaha memperkecil kalau tidak mungkin menghilangkan jurang pemisah tersebut. Dengan demikian rencana tenaga kerja perlu diarahkan untuk memperkecil jurang pemisah yang dimaksudkan. Untuk tujuan tersebut berbagai cara dapat dilakukan.

Memperkirakan kondisi unit-unit usaha di Indonesia, usaha memperkecil atau menghilangkan jurang pemisah antara penawaran dan permintaan tenaga kerja di Indonesia tidak dapat diserahkan sepenuhnya kepada swasta tetapi sebaliknya, hal tersebut bukan monopoli pemerintah. Untuk mengatasi hal tersebut diperlukan kerjasama yang erat antara pemerintah dengan unit-unit usaha. Pemerintah dalam hal ini di satu pihak dapat memaksa unit-unit usaha secara tidak langsung atau memberi insentif tertentu agar unit-unit usaha dapat tergerak melakukan pendidikan tenaga kerja (peningkatan ketrampilan) baik yang bekerja di perusahaannya maupun yang berada di luar.

PENUTUP

Dari uraian di atas menjadi jelas bahwa membuat perencanaan tenaga kerja dalam program efisiensi baik di tingkat makro maupun di tingkat mikro

bukan merupakan pekerjaan yang mudah dan gampang. Sebelum membuat perencanaan yang dimaksudkan pada tingkat pertama diperlukan pemahaman atau kesatuan bahasa mengenai masalah yang akan dihadapi. Tanpa adanya kesatuan bahasa sangat besar kemungkinan rencana yang akan dibuat hanya merupakan rencana yang indah di atas kertas tetapi tidak dapat diaplikasikan.

Dalam makalah ini telah dicoba dikemukakan beberapa masalah yang dianggap cukup menonjol yang dapat berfungsi sebagai bahan untuk merangsang pembahasan atau pengkajian lebih jauh. Masalah yang dikemukakan dan/atau pemecahan yang diketengahkan masih jauh dari sempurna sehingga masih perlu dilengkapi dan/atau dikaji lebih dalam.

Lampiran I

PROYEKSI PENDUDUK INDONESIA
1980-2000 (X 1000)

U M U R/Age	Laki-Laki + Perempuan				
	1980	1985	1990	1995	2000
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
0 - 4	22 381.6	23 558.4	24 778.9	25 829.6	26 645.1
5	4 144.9	4 483.4	4 710.0	4 978.7	5 190.6
6	4 044.9	4 404.0	4 644.0	4 916.8	5 142.5
7	3 948.6	4 323.4	4 582.1	4 855.1	5 093.3
8	3 855.6	4 241.6	4 522.8	4 793.6	5 043.0
9	3 765.5	4 158.7	4 464.7	4 732.2	4 991.4
5 - 9	19 759.6	21 611.1	22 923.6	24 276.5	25 460.9
10	3 678.9	4 075.0	4 408.4	4 669.9	4 938.9
11	3 596.3	3 990.9	4 354.6	4 605.8	4 885.5
12	3 512.6	3 905.1	4 291.5	4 544.5	4 829.4
13	3 425.8	3 817.3	4 213.7	4 488.0	4 769.7
14	3 338.2	3 728.3	4 125.9	4 433.3	4 707.5
10 - 14	17 551.8	19 516.6	21 394.1	22 741.6	24 131.0
15	3 251.8	3 639.9	4 038.8	4 376.6	4 643.7
16	3 163.4	3 552.7	3 950.8	4 319.4	4 577.1
17	3 087.2	3 464.9	3 861.4	4 253.1	4 513.2
18	3 029.7	3 376.1	3 771.6	4 173.1	4 454.4
19	2 982.6	3 287.7	3 681.3	4 083.6	4 397.6
15 - 19	15 514.8	17 321.3	19 303.9	21 205.8	22 585.9
20	2 932.8	3 199.2	3 590.6	3 994.1	4 338.2
21	2 885.2	3 107.7	3 500.2	3 903.1	4 278.0
22	2 819.2	3 028.9	3 409.9	3 811.3	4 209.2
23	2 724.0	2 969.6	3 319.9	3 720.1	4 127.8
24	2 609.7	2 921.3	3 231.2	3 629.4	4 037.9
20 - 24	13 971.0	15 226.8	17 051.8	19 057.9	20 991.1
25 - 29	11 403.1	13 654.9	14 937.8	16 786.5	18 822.2
30 - 34	8 926.2	11 112.5	13 362.9	14 676.0	16 552.8
35 - 39	8 274.9	8 662.6	10 835.0	13 087.0	14 432.7
40 - 44	7 555.9	7 981.9	8 399.0	10 557.2	12 810.9
45 - 49	6 308.2	7 223.6	7 672.8	8 116.8	10 254.7
50 - 54	4 982.3	5 941.9	6 846.2	7 316.1	7 784.9
55 - 59	3 659.7	4 586.0	5 509.2	6 393.4	6 880.1
60 - 64	2 834.2	3 247.0	4 106.1	4 977.6	5 827.4
65 - 69	2 099.2	2 373.8	2 751.5	3 520.1	4 315.8
70 - 74	1 439.6	1 606.8	1 843.6	2 168.4	2 814.0
75 - 79	860.0	955.0	1 085.9	1 269.4	1 520.6
80 +	518.1	574.0	654.8	767.1	923.5
JUMLAH	148 040.0	165 153.6	183 456.8	202 746.3	222 753.0

Sumber: BPS, *Proyeksi Penduduk Indonesia, 1980-2000*, 1983.

PROYEKSI PENDUDUK INDONESIA PER PROPINSI
1980-1990 (X 1000)

Laki-Laki + Perempuan

PROVINSI - Province	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
1. Daerah Istimewa Aceh	2 621.0	2 693.2	2 767.4	2 843.0	2 920.5	2 999.9	3 078.4	3 158.7	3 240.7	3 324.3	3 409.9
2. Sumatera Utara	8 392.1	8 597.7	8 803.5	9 015.6	9 231.7	9 452.0	9 667.5	9 887.9	10 112.2	10 340.5	10 572.8
3. Sumatera Barat	3 419.5	3 489.4	3 560.3	3 632.3	3 705.5	3 779.6	3 851.5	3 924.5	4 003.0	4 082.8	4 168.8
4. Riau	2 176.7	2 240.7	2 306.3	2 373.6	2 442.8	2 513.4	2 583.9	2 655.9	2 729.7	2 805.3	2 882.6
5. Jambi	1 451.4	1 507.9	1 566.4	1 627.2	1 690.2	1 755.3	1 822.2	1 889.4	1 960.0	2 108.4	2 210.6
6. Sumatera Selatan	4 647.1	4 793.7	4 944.3	5 099.7	5 259.2	5 423.1	5 586.9	5 754.7	5 927.1	6 103.9	6 285.3
7. Bengkulu	771.0	803.5	837.3	872.4	909.0	946.9	985.6	1 025.7	1 067.4	1 110.4	1 155.3
8. Lampung	4 642.0	4 901.8	5 176.0	5 464.7	5 769.0	6 089.7	6 422.1	6 771.6	7 139.0	7 527.2	7 934.7
SUMATERA	28 120.8	29 027.9	29 961.5	30 928.5	31 927.9	32 959.9	33 998.1	35 068.4	36 174.5	37 317.5	38 497.8
9. D.K.I. Jakarta	6 527.7	6 778.2	7 038.1	7 307.0	7 585.0	7 873.2	8 164.4	8 465.4	8 776.8	9 098.5	9 430.9
10. Jawa Barat	27 555.8	28 243.5	28 946.6	29 663.5	30 395.4	31 142.0	31 876.4	32 624.7	33 386.6	34 163.1	34 953.5
11. Jawa Tengah	25 467.4	25 845.0	26 228.6	26 610.5	26 997.5	27 387.2	27 759.9	28 126.7	28 499.1	28 873.4	29 249.4
12. Daerah Istimewa Yogyakarta	2 761.1	2 787.1	2 813.3	2 839.3	2 865.2	2 891.1	2 913.4	2 937.8	2 960.7	2 983.3	3 006.4
13. Jawa Timur	29 297.5	29 686.5	30 078.8	30 472.6	30 868.7	31 266.7	31 639.3	32 013.2	32 387.6	32 763.0	33 139.0
JAWA	91 609.5	93 340.3	95 103.4	96 892.9	98 711.8	100 560.2	102 349.4	104 167.9	106 010.8	107 881.6	109 779.2
14. Bali	2 479.1	2 517.0	2 555.3	2 593.9	2 632.9	2 672.0	2 709.2	2 746.7	2 784.3	2 822.1	2 860.1
15. Nusa Tenggara Barat	2 734.8	2 794.7	2 855.9	2 917.9	2 980.9	3 045.1	3 107.7	3 171.2	3 235.7	3 301.2	3 367.5
16. Nusa Tenggara Timur	2 747.4	2 796.5	2 846.4	2 896.7	2 947.9	2 999.3	3 048.9	3 099.0	3 149.6	3 200.6	3 252.2
17. Timor Timur	557.5	567.4	577.5	587.7	598.1	608.4	618.5	628.6	638.8	649.1	659.5
NUSA TENGGARA	8 518.8	8 675.6	8 835.1	8 996.2	9 159.8	9 324.8	9 484.3	9 645.5	9 808.4	9 973.0	10 139.3
18. Kalimantan Barat	2 495.3	2 548.6	2 603.0	2 658.3	2 714.5	2 771.5	2 827.0	2 883.4	2 940.5	2 998.4	3 057.1
19. Kalimantan Tengah	957.9	989.2	1 021.4	1 054.6	1 088.7	1 123.9	1 159.0	1 195.2	1 232.2	1 270.4	1 309.5
20. Kalimantan Selatan	2 072.3	2 113.7	2 155.7	2 198.4	2 241.6	2 285.5	2 328.0	2 371.1	2 414.7	2 458.8	2 503.4
21. Kalimantan Timur	1 222.5	1 290.7	1 362.8	1 438.7	1 518.8	1 603.0	1 690.5	1 782.2	1 878.9	1 980.5	2 087.5
KALIMANTAN	6 748.0	6 942.2	7 142.9	7 350.0	7 563.6	7 783.9	8 004.5	8 231.9	8 466.3	8 708.1	8 957.5
22. Sulawesi Utara	2 123.3	2 168.8	2 215.3	2 262.4	2 309.4	2 359.0	2 406.4	2 453.6	2 503.4	2 552.8	2 602.9
23. Sulawesi Tengah	1 294.4	1 342.1	1 391.4	1 442.5	1 495.4	1 549.8	1 604.8	1 661.5	1 720.0	1 780.4	1 842.7
24. Sulawesi Selatan	6 084.8	6 180.8	6 278.2	6 376.1	6 475.0	6 574.7	6 669.5	6 765.1	6 861.3	6 957.9	7 055.2
25. Sulawesi Tenggara	945.9	973.7	1 002.1	1 031.2	1 061.2	1 091.9	1 122.4	1 153.8	1 185.8	1 218.4	1 252.1
SULAWESI	10 448.4	10 665.4	10 887.0	11 112.2	11 341.0	11 575.4	11 803.1	12 034.0	12 270.5	12 509.5	12 752.9
26. Maluku	1 416.3	1 455.5	1 493.9	1 534.3	1 575.5	1 617.4	1 659.1	1 701.6	1 745.0	1 789.3	1 834.5
27. Irian Jaya	1 178.2	1 207.7	1 237.9	1 268.6	1 299.9	1 332.0	1 363.5	1 395.6	1 428.3	1 461.6	1 495.5
MALUKU + IRIAN JAYA	2 594.5	2 663.2	2 731.8	2 802.9	2 875.4	2 949.4	3 022.6	3 097.2	3 173.3	3 250.9	3 330.0
INDONESIA	148 040.0	151 314.6	154 661.7	158 082.7	161 519.5	165 153.6	168 862.0	172 244.8	175 903.8	179 640.6	183 456.7

Sumber: BPS, *Proyeksi Penduduk Indonesia, 1980-2000*, 1983.

Lampiran 3

COMPONENT OF GROSS VALUE ADDED (Million Rupiah and Percentage)
1971, 1975 AND 1980

	Total						Industrial Sector					
	1971	1975	1980	1971 (1)%	1975 (2)%	1980 (3)%	1971	1975	1980	1971 (1)%	1975 (2)%	1980 (3)%
Gross Value Added Component's												
Wage and Salaries	1,246.43	3408.50	11667.42	29.19	24.89	24.14	132.1700	490.3400	1383.1963	29.4600	32.1000	27.8200
Operating Surplus	2662.85	9327.85	34419.17	62.36	68.12	71.22	280.8100	783.7800	3344.1400	54.3600	51.3200	67.2600
Depreciation	227.84	681.04	2617.83	5.34	4.97	5.42	43.4200	154.0100	600.9357	8.4100	10.0800	12.0900
Indirect taxes, net	133.27	276.85	1116.38	3.12	2.02	2.30	40.1600	99.1800	440.5107	7.7800	6.4900	8.8600
Subsidy			-1490.73			-3.08			-797.1276			-16.0300
Total	4270.39	13694.24	48330.07	100.00	100.00	100.00	516.5600	1527.3100	4971.6551	100.0000	100.0000	100.0000

Sumber: Diolah dari Input Output Table, 1971, 1975 dan 1980, BPS.

Kode ISIC	Kelompok Industri	Banyak perusahaan	Banyak tenaga kerja (orang)	Nilai tambah/ kapita (Rp 000)	Biaya tenaga kerja/kapita (Rp 000)	Output/Input (%)	Output/total biaya (%)
311	Industri bahan makanan	934	121.101	26.969,8	739	137,8	124,9
312	Industri bahan makanan	651	33.948	1.388,3	529	126,2	114,8
313	Industri minuman	99	7.429	10.986,0	1.174	277,0	232,0
314	Industri tembakau	575	161.083	5.102,2	363	191,5	179,8
321	Industri tekstil	1.822	233.139	1.486,6	473	152,6	130,7
322	Industri pakaian jadi kecuali untuk keperluan kuli	169	24.058	1.384,2	503	173,6	137,0
323	Industri kulit, barang dari kulit, kulit imitasi ke- cuali untuk keperluan kuli dan pakaian	41	2.890	3.747,4	527	149,3	136,4
324	Industri barang-barang untuk keperluan kuli dari kulit	56	6.355	2.202,7	945	171,3	131,2
331	Industri kayu dan barang-barang dari kayu, rum- put, rotan, bambu dan sejenisnya	573	91.385	2.738,3	791	156,9	134,8
332	Industri alat-alat rumah tangga dari kayu	132	5.504	877,7	502	167,7	120,9
341	Industri kertas dan barang-barang dari kertas	85	14.482	2.334,3	882	132,9	118,2
342	Industri percetakan, penerbitan dan sejenisnya	293	22.769	2.092,6	824	171,9	134,0
351	Industri kimia	114	20.494	10.506,1	1.589	173,4	156,0
352	Industri barang-barang kimia lainnya	327	49.555	4.003,9	1.267	157,5	133,2
355	Industri hasil dari karet	203	38.100	2.661,1	759	133,8	122,0
356	Industri barang-barang dari plastik	276	24.313	1.101,8	475	131,0	115,5
361	Industri barang-barang keramik, porselin, tanah liat dan batu	25	8.201	1.131,8	618	163,1	121,3
362	Industri gelas dan barang-barang dari gelas	44	10.185	4.117,0	1.174	191,3	151,8
363	Industri semen, kapur dan barang-barang dari semen	161	22.023	6.243,4	1.215	183,2	157,7
364	Industri barang-barang langsung dari tanah liat	231	9.388	480,5	280	182,1	123,2
369	Industri barang-barang galian bukan logam lain- nya	43	3.319	981,0	511	156,6	120,9
371	Industri dasar besi dan baja	23	10.066	7.050,6	1.121	134,7	127,6
381	Industri barang-barang dari logam kecuali mesin- mesin dan perlengkapannya	360	44.289	3.266,5	790	145,6	131,1
382	Industri mesin kecuali mesin listrik	131	13.007	4.200,9	826	178,4	154,6
383	Industri mesin-mesin listrik	118	36.872	5.100,5	917	158,6	143,5
384	Industri alat-alat pengangkutan	204	44.535	5.377,2	1.289	147,2	132,2
385	Industri alat-alat pengetahuan, hiburan, alat-alat pemeriksaan/penelitian yang tidak termasuk golongan lainnya	26	950	974,3	474	158,4	123,3
390	Industri lain-lain	95	7.577	1.378,9	466	159,0	132,6
Rata-rata				3.243,6	700	157,3	140,0

*Perusahaan yang mempunyai tenaga kerja 20 orang atau lebih, baik yang menggunakan mesin tenaga maupun tidak.

Sumber: BPS, *Statistik Industri 1982*.

Lampiran 5

NILAI TAMBAH DAN PERTUMBUHAN NILAI TAMBAH SEKTOR MANUFAKTUR DI BEBERAPA NEGARA TERTENTU
(Harga konstan 1975)

Nomor	Negara	Pertumbuhan Nilai Tambah Sektor Manufaktur Total		Pertumbuhan per Kapita		Nilai Tambah per Kapita	
		1963 — 1973	1973 — 1981	1963 — 1973	1973 — 1981	1973	1981
1.	Australia	5,4	0,5	3,4	-0,8	1.825	1.677
2.	Belgia	6,7	1,5	6,3	1,4	1.868	2.033
3.	Denmark	4,4	2,4	3,7	2,7	1.585	1.800
4.	Prancis	6,8	1,7	5,9	1,3	1.947	2.101
5.	Jerman Barat	5,5	1,8	4,9	2,0	2.713	2.978
6.	Greece	12,2	4,3	11,6	3,7	460	556
7.	Italia	6,4	2,7	5,7	2,3	1.153	1.265
8.	Luksemburg	2,9	-1,2	2,2	-1,4	2.267	1.953
9.	Nederland	7,1	1,3	5,9	0,6	1.901	1.965
10.	Spanyol	9,9	1,3	8,7	0,3	760	783
11.	Swedia	4,7	-0,6	4,0	-0,8	2.439	2.328
12.	Swiss	4,8	0,4	3,6	0,2	3.456	3.443
13.	Inggris	3,4	-3,4	3,0	-3,4	1.255	891
14.	Amerika Serikat	3,6	2,3	2,5	1,4	1.956	2.039
15.	Jepang	11,4	5,3	10,2	4,3	1.456	1.876
16.	Indonesia	7,9	14,6	5,6	12,6	16	41
17.	India	3,7	5,1	1,4	2,9	22	27
18.	Filipina	6,5	6,6	3,6	3,8	89	115
19.	Muangthai	11,6	10,9	8,4	8,3	57	102
20.	Malaysia	9,1	9,2	6,2	6,5	123	189
21.	Singapura	18,0	10,0	15,7	8,6	620	1.144
22.	Hongkong	12,3	12,3	10,3	9,2	541	966

PENDUDUK BERUMUR 10 TAHUN KE ATAS YANG BEKERJA SELAMA SEMINGGU YANG LALU MENURUT PEKERJAAN UTAMA
DAN JUMLAH JAM KERJA SELAMA SEMINGGU

Lapangan Pekerjaan* Utama	Jumlah Jam Kerja Selama Seminggu										Tak Terjawab	Jumlah
	0**	1 — 9	10 — 24	25 — 34	35 — 44	45 — 59	60 +	(8)	(9)	(10)		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)			
1.	38.350	30.623	159.932	114.810	252.487	178.201	109.145	14.042	897.590			
2.	2.379	1.374	5.768	4.945	41.763	32.103	9.771	1.380	99.483			
3.	19.173	21.494	84.316	62.572	306.601	641.298	215.577	11.322	1.362.353			
4.	570	598	1.682	966	14.916	18.059	3.761	477	41.029			
5.	11.721	6.066	20.120	20.711	110.374	279.368	90.575	4.587	543.522			
6.	45.016	43.126	240.266	185.440	520.978	630.011	681.518	58.677	2.405.032			
7.	11.741	7.829	33.464	29.038	143.949	225.924	259.698	20.161	731.774			
8.	1.592	2.946	4.404	4.836	67.423	104.594	24.325	1.829	211.949			
9.	48.205	69.409	216.321	255.652	1.144.801	896.831	668.723	44.867	3.344.809			
0.	118	284	520	578	3.735	3.901	1.570	129	10.835			
Tak Terjawab	910	4.306	8.076	4.560	17.557	22.183	14.831	5.074	77.497			
Jumlah	179.745	188.055	774.869	684.108	2.624.584	3.032.473	2.079.494	162.545	9.725.873			

*Catatan : 1. Pertanian, kehutanan, perburuan, perikanan
2. Pertambangan dan penggalian
3. Industri pengolahan
4. Listrik, gas dan air
5. Bangunan
6. Perdagangan besar, eceran, rumah makan
7. Angkutan, pergudangan, komunikasi
8. Keuangan, asuransi, usaha persewaan bangunan, tanah, jasa perusahaan
9. Jasa kemasyarakatan
0. Lainnya

**Sementara tidak bekerja

PENDUDUK BERUMUR 10 TAHUN KE ATAS YANG BEKERJA SELAMA SEMINGGU YANG LALU MENURUT PENDIDIKAN TERTINGGI
YANG DITAMATKAN DAN LAPANGAN PEKERJAAN UTAMA

Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan	Lapangan Pekerjaan Utama*												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	Tak Terjawab	Jumlah	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	
1. Tidak Pernah Sekolah	10.115.227	89.829	1.040.043										
2. Tidak/Belum Tamat Sekolah Dasar	11.569.865	153.744	1.639.944	7.817	16.553	223.910	1.900.598	150.335	11.051	1.214.396	9.861	171.383	14.934.450
3. Sekolah Dasar	5.466.689	68.154	1.104.298	22.342	22.342	488.579	1.641.324	480.903	38.234	1.942.605	15.225	242.372	19.076.895
4. SLP Umum	501.160	15.796	232.476	6.265	6.265	73.743	368.778	155.527	44.763	1.738.626	7.637	148.395	11.211.710
5. SLP Kejuruan	117.907	5.486	73.036	4.914	4.914	33.361	70.710	35.576	31.352	600.087	4.733	31.772	2.021.689
6. SLA Umum	121.738	17.204	124.616	6.813	6.813	39.838	191.385	84.357	8.367	247.510	910	9.032	606.809
7. SLA Kejuruan	121.635	11.969	121.440	16.360	16.360	48.339	101.083	55.315	50.876	549.814	4.121	22.535	1.213.297
8. Akademi	13.462	2.924	14.099	1.558	1.558	5.141	15.432	9.767	28.845	1.132.270	3.014	24.146	1.664.416
9. Universitas	7.076	2.932	9.850	1.790	1.790	5.575	9.445	3.440	10.135	169.984	979	3.621	247.102
10. Tak Terjawab	5.703	1.244	855	272		—	1.202	294	8.030	141.389	809	2.926	193.262
Jumlah	28.040.462	369.282	4.360.657	84.684	84.684	1.573.142	6.611.397	1.467.771	231.935	7.739.269	47.289	665.624	51.191.512

*Catatan : 1. Pertanian, kehutanan, perburuhan, perikanan
 2. Pertambangan dan penggalian
 3. Industri pengolahan
 4. Listrik, gas dan air
 5. Bangunan

6. Perdagangan besar, eceran, rumah makan
 7. Angkutan, pergudangan, komunikasi
 8. Keuangan, asuransi, usaha persewaan bangunan, tanah, jasa perusahaan
 9. Jasa kemasyarakatan
 0. Lainnya

Angka dan Sebab Kematian Bayi di Propinsi Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur: Suatu Tinjauan dari Beberapa Komponen Kesehatan

Syachrinuddin SEMAN*

PENDAHULUAN

Hampir semua para ahli sepakat bahwa angka kematian bayi adalah sebagai ukuran dari "tingkat kualitas hidup" di samping tingkat melek huruf dan harapan hidup. Dengan kata lain angka kematian bayi merupakan pencerminan dari status kesehatan penduduk, keadaan lingkungan, kondisi sosial, ekonomi serta budaya suatu negara, propinsi atau kabupaten. Malahan Goldscheider (1971: 246) dengan vokal mengatakan bahwa angka kematian bayi merupakan tolok-ukur yang terbaik, tidak saja sebagai parameter keadaan sosial, ekonomi serta status kesehatan namun dapat dijadikan barometer "kemauan politik" yang dijalankan dalam program kesejahteraan penduduk.

Dari 27 propinsi di Indonesia maka data Sensus Penduduk tahun 1971 dan tahun 1980, mencatat angka kematian bayi di Propinsi Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur menunjukkan angka yang relatif tinggi. Hasil perhitungan Kasto (1985: 6) menjelaskan bahwa di tahun 1971 angka kematian bayi di Propinsi Nusa Tenggara Barat sebesar 219 per seribu kelahiran, sedangkan di Propinsi Nusa Tenggara Timur sebanyak 154 per seribu kelahiran. Selanjutnya pada tahun 1980 menunjukkan penurunan angka kematian masing-masing 187 dan 126 bayi untuk per seribu kelahiran. Dengan kata lain bahwa dalam jangka waktu kurang lebih satu dasawarsa persentase penurunan berkisar antara 1,7% untuk Propinsi Nusa Tenggara Barat dan 2,2% untuk Propinsi Nusa Tenggara Timur. Padahal secara nasional angka kematian bayi rata-rata turun sebesar 3,2% per tahun. Sudah tentu perbedaan dalam penurunan angka kematian bayi ini perlu dicari penyebabnya. Di samping itu baik Propinsi Nusa Tenggara Barat maupun Propinsi Nusa Tenggara Ti-

*Staf Pengajar Fakultas Ekonomi, Universitas Mataram.

mur termasuk daerah yang sangat perlu diperhatikan mengingat kualitas penduduknya masih di bawah dari propinsi yang lain (Seman, 1985: 886).

Berdasarkan telaah mula di atas angka kematian bayi yang tinggi tidak lain dari pencerminan "kualitas hidup," sementara itu kualitas hidup yang rendah akibat dari berbagai faktor sosial, ekonomi, budaya serta status kesehatan yang saling kait-mengait dan kompleks. Justru itulah guna menekan angka kematian bayi di Propinsi Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur, tulisan ini mencoba secara terbatas menelusuri sebab kematian bayi dari beberapa indikator komponen kesehatan secara makro.

SUMBER DATA DAN METODOLOGI

Sumber data yang digunakan untuk analisis adalah Sensus Penduduk tahun 1980 seri S nomor 17 dan 18, terutama yang menyangkut tentang anak lahir hidup dan anak lahir mati. Metoda perkiraan untuk menghitung angka kematian bayi digunakan metoda Trussell (1975: 97-117). Di samping itu data perilaku kesehatan diambil dari persentase penduduk yang sakit selama seminggu yang lalu dan cara pengobatannya. Khusus untuk data unit pelayanan, tenaga persalinan dan paramedis diambil dari Dinas Kesehatan Propinsi Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur yang dikeluarkan oleh Kantor Sensus dan Statistik setempat.

Alat analisa yang digunakan untuk mencari sebab tingginya angka kematian bayi di Propinsi Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur digunakan komputer dengan paket SPSS/PC (SPSS Inc., 1984), yakni "Stepwise Linear Regression Analysis." Alat analisa ini tidak lain dari bentuk "multiple regression analysis" yaitu persamaan yang dimasukkan setahap demi setahap. Jika ada persamaan dari regresi tersebut tidak memenuhi kriteria test-statistik otomatis akan keluar pada langkah berikutnya. Pada akhirnya variabel dari komponen kesehatan yang paling memenuhi syarat kriteria test-statistik yang kuat sebagai variabel berpengaruh akan muncul sebagai bagian penyebab tingginya angka kematian bayi.

PERKIRAAN ANGKA KEMATIAN BAYI

Dari berbagai hasil perhitungan tentang perkiraan angka kematian bayi maka Soemantri (1983: 186) mengatakan metoda Trussell relatif lebih baik bila dibandingkan dengan metoda Brass maupun Sullivan. Apalagi kalau terapannya digunakan pada daerah yang tinggi angka kematian bayinya seperti Propinsi Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur. Oleh sebab itu perhitungan angka kematian bayi dalam tulisan ini menggunakan proses metoda Trussell (Manual X, 1983) yang langsung mendapat angka kematian

bayi, harapan hidup dan sekaligus dapat diperkirakan tahun referensi kejadian.

Dalam perkiraan angka kematian bayi akan ditampilkan 6 (enam) kabupaten di Propinsi Nusa Tenggara Barat dan 12 (dua belas) kabupaten di Propinsi Nusa Tenggara Timur. Setiap kabupaten akan dirinci angka kematian bayi serta harapan hidupnya atas daerah pedesaan dan kota. Selanjutnya dihitung juga rasio antara pedesaan dan kota untuk melihat sampai sejauh mana kepincangan/perbedaan angka kematian bayi.

Dari Tabel 1 terlihat variasi angka kematian bayi antarpropinsi, kabupaten serta pedesaan dan kota. Namun dari delapan belas kabupaten yang ada di

Tabel 1
PERKIRAAN ANGKA KEMATIAN BAYI (AKB), HARAPAN HIDUP (e°) DI PEDESAAN DAN KOTA PER KABUPATEN DI PROPINSI NUSA TENGGARA BARAT DAN NUSA TENGGARA TIMUR, SENSUS PENDUDUK 1980

No. Kabupaten	Pedesaan		Kota		Rasio Desa/ kota
	AKB	e°	AKB	e°	
1. Lombok Barat	210,8	35,4	127,7	48,3	1,65
2. Lombok Tengah	196,4	37,4	139,2	45,4	1,41
3. Lombok Timur	227,1	34,0	214,6	35,0	1,06
4. Sumbawa	166,0	41,0	94,3	54,8	1,76
5. Dompu	168,3	41,5	174,6	40,5	0,96
6. Bima	141,3	46,4	101,7	53,3	1,39
Prop. Nusa Tenggara Barat	192,9	38,7	141,9	46,0	1,36
7. Sumba Barat	116,9	50,3	97,2	54,2	1,20
8. Sumba Timur	122,9	49,2	49,8	65,0	2,47
9. Kupang	141,3	45,8	80,9	57,7	1,75
10. Timor Tengah Selatan	121,8	49,3	108,8	52,3	1,12
11. Timor Tengah Utara	85,8	56,7	81,3	57,7	1,06
12. Belu	118,1	50,5	51,6	64,6	2,29
13. Alor	169,4	41,1	98,3	54,3	1,72
14. Flores Timur	125,8	48,6	86,1	55,1	1,46
15. Sikka	118,2	49,9	49,9	65,0	2,37
16. Ende	156,6	43,3	81,7	57,4	1,92
17. Ngada	133,3	47,3	51,5	64,7	2,59
18. Manggarai	131,3	47,6	85,7	55,8	1,53
Prop. Nusa Tenggara Timur	126,7	48,9	61,4	63,0	2,06
Daerah Nusa Tenggara	160,1	42,8	110,2	61,7	1,45
Indonesia	112,9	51,6	81,9	57,5	1,39

Catatan: Rasio Desa/Kota = Angka kematian bayi pedesaan dibagi dengan angka kematian bayi di kota.

Sumber: Biro Pusat Statistik, Sensus Penduduk tahun 1980, Seri S, No. 17 dan 18. Dihitung dengan Metode Trussell dan Feeney.

Propinsi Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur maka secara keseluruhan kabupaten yang ada di Propinsi Nusa Tenggara Barat relatif masih tinggi. Menarik diungkapkan bahwa Kabupaten Lombok Timur baik pedesaan maupun perkotaan serta Kabupaten Lombok Barat dan Lombok Tengah pedesaan angka kematian bayi menunjukkan yang tertinggi masing-masing

berkisar dari 227 bayi sampai dengan 196 bayi per seribu kelahiran. Berdasarkan perhitungan rata-rata perkiraan angka kematian bayi maka Pulau Lombok angka kematian bayinya berkisar 193 per seribu kelahiran. Angka kematian bayi yang tinggi ini cenderung relatif sama dengan Negara Afrika untuk referensi tahun yang sama yakni Negara Gabon, Mali serta Ethiopia yang berkisar 200 per seribu kelahiran (UN, 1980).

Dari perkiraan angka kematian bayi tampaknya yang perlu diteliti lebih jauh lagi menyoloknya angka absolut kematian bayi di Kabupaten Timor Timur Utara, baik yang berada di pedesaan maupun yang ada di kota. Artinya kabupaten ini merupakan kabupaten yang paling rendah angka kematian bayi, berkisar 85 bayi dan 81 bayi untuk per seribu kelahiran masing-masing untuk pedesaan dan kota. Padahal rata-rata angka kematian bayi secara nasional oleh Soemantri (1983: 188) masih berkisar 107 per seribu kelahiran di tahun 1980.

Hal lain lagi yang perlu diungkapkan adalah rasio angka kematian bayi antara pedesaan dan kota. Tampaknya rasio angka kematian bayi relatif lebih baik di Propinsi Nusa Tenggara Barat jika dibandingkan dengan Propinsi Nusa Tenggara Timur, masing-masing satu sepertiga dan duakali lebih. Tingginya rasio angka kematian bayi antara pedesaan dan kota merupakan indikator kepincangan dalam pelayanan/penyediaan sarana kesehatan, lapangan ekonomi dan program kesejahteraan lainnya. Oleh Mosley (1983: 24) dikatakan kepincangan angka kematian bayi antara pedesaan dan kota tidak lain akibat dari perbedaan pranata politik dalam pengarahannya kebijakan serta implementasi program. Pentingnya faktor pranata politik telah dianjurkan pula oleh Nag (1982) dan Divisi Kependudukan PBB (1983) berkat hasil penelitian atas negara bagian Kerala dan Benggala Barat serta perbandingan antarnegara. Kendati demikian tampaknya untuk Propinsi Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur lambannya kemauan politik seperti peranan kepemimpinan daerah tertentu serta lambannya lembaga-lembaga pendukung, cukup mewarnai kepincangan angka kematian bayi antara pedesaan dan kota, di samping masih ada lagi faktor lain.

Oleh sebab itu tidaklah berlebihan kalau ada 4 (empat) kabupaten yang ada di Propinsi Nusa Tenggara Timur masing-masing Kabupaten Ngada, Kabupaten Sumba Timur, Kabupaten Sikka dan Kabupaten Belu perlu mendapat perhatian, karena rasio angka kematian bayi lebih dari dua kali lipat. Di samping itu ada 4 (empat) kabupaten di Propinsi Nusa Tenggara Barat yang rasio angka kematian bayi antara pedesaan dan kota masih di atas rata-rata nasional yakni Kabupaten Lombok Barat, Kabupaten Lombok Tengah, Kabupaten Sumbawa dan Kabupaten Bima. Untuk Propinsi Nusa Tenggara Timur perlu pula diperhatikan Kabupaten Kupang, Kabupaten Alor, Kabupaten Flores Timur, Kabupaten Ende dan Kabupaten Manggarai.

PENYEBAB TINGGINYA ANGKA KEMATIAN BAYI

Tinggi atau rendahnya angka kematian bayi suatu daerah atau wilayah dan negara banyak disebabkan oleh kemajuan dari kondisi sosial masyarakat, kondisi geografis, faktor budaya maupun politik. Di samping itu Hansluwka dan Ruzicka (1982: 4) mensinyalir perbedaan dalam angka kematian bayi di negara berkembang tidak lain dari perbedaan pembangunan ekonomi, perkembangan usaha tani, urbanisasi, kebijaksanaan pembangunan kesehatan di pedesaan. Namun dari berbagai penyebab tingginya angka kematian bayi maka telaah tulisan ini hanya menggunakan beberapa komponen kesehatan yang mencakup 4 (empat) variabel. Dari empat variabel maka akan digali faktor mana yang paling dominan dari penyebab tingginya angka kematian bayi baik di daerah pedesaan dan kota. Keempat variabel kesehatan tersebut adalah:

- 1. Rasio unit pelayanan per 10.000 penduduk (dihitung dengan rata-rata ter-timbang 1; 1/2; 1/2 bagi Puskesmas, Puskesmas Pembantu dan Puskesmas keliling).
- 2. Rasio tenaga persalinan per 10.000 penduduk (dokter, bidan dan dukun terlatih).
- 3. Rasio paramedis per 10.000 penduduk.
- 4. Perilaku kesehatan (diukur dengan persentase penduduk yang sakit selama seminggu yang lalu dan cara pengobatannya).

Empat variabel dari beberapa komponen kesehatan dihitung di setiap ka-bupaten baik yang ada di pedesaan maupun kota pada Propinsi Nusa Teng-gara Barat dan Nusa Tenggara Timur. Selanjutnya dari 4 variabel tersebut dilihat hubungannya antara variabel pengaruh yakni rasio unit pelayanan; rasio tenaga persalinan; rasio paramedis dan perilaku kesehatan penduduk dengan variabel terpengaruh yakni angka kematian bayi. Hubungan antarva-riabel akan dilihat dari matrik korelasi. Hasil matrik korelasi antarvariabel da-pat dilihat dari Tabel 2.

Tabel 2

HASIL MATRIK KORELASI ANTARA ANGKA KEMATIAN BAYI (AKB) DENGAN RASIO PELAYANAN (PELA), RASIO TENAGA PERSALINAN (PERS), RASIO PARAMEDIS(PARA) DAN PERILAKU KESEHATAN (PRI) PROPINSI NUSA TENGGARA BARAT DAN NUSA TENGGARA TIMUR, TAHUN 1980

No.	AKB	PELA	PERS	PARA	PRI
1. AKB	1,0000**	—	—	—	—
2. PELA	-0,7061**	1,0000	—	—	—
3. PERS	-0,6873**	0,4643*	1,0000	—	—
4. PARA	-0,6855**	0,5110*	0,8156**	1,0000	—
5. PRI	-0,8490**	0,6205**	0,8198**	0,8522**	1,0000

Hasil dari perhitungan matrik korelasi menunjukkan bahwa ada hubungan yang kuat antara angka kematian bayi dengan rasio pelayanan, rasio tenaga persalinan, rasio paramedis serta perilaku masyarakat apabila sakit. Hal ini ditunjukkan oleh hasil uji-signifikansi dengan hasil di atas 0,5 (berbintang dua). Hubungan antara angka kematian bayi dengan pelayanan kesehatan, tenaga persalinan, tenaga paramedis perilaku mempunyai hubungan yang negatif. Artinya tingginya angka kematian bayi tidak lain akibat dari rendahnya/kurangnya sarana pelayanan, tenaga persalinan, tenaga paramedis serta perilaku kesehatan.

Menarik untuk diungkapkan bahwa hasil perhitungan matrik korelasi antara tenaga persalinan dan sarana kesehatan, kemudian tenaga paramedis dengan sarana kesehatan menunjukkan hubungan yang tidak terlalu kuat. Uji signifikansi di bawah 0,5 atau berbintang satu (*). Interpretasi dari hasil uji matrik korelasi adalah pada Propinsi Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur masih dibutuhkannya tambahan tenaga persalinan baik itu dokter, bidan serta perlunya latihan untuk "dukun beranak." Hal lain adalah kondisi dari jumlah paramedis yang kurang memadai perlu mendapat perhatian. Di samping pentingnya tambahan jumlah Puskesmas.

Dari empat komponen kesehatan yang ditonjolkan baik sarana pelayanan kesehatan, tenaga persalinan, tenaga paramedis serta perilaku kesehatan, maka hasil dari "stepwise linear regression analysis" didapat persamaan sebagai berikut:

$$\text{AKB Sensus 1980} = 177,17 + (-1,983) \text{ Pri.}$$

$$\text{F Value} = 57,3630.$$

$$R^2 = 0,7208.$$

Melihat hasil persamaan di atas dapat dikatakan sekitar 70% penyebab dari tingginya angka kematian bayi akibat dari perilaku kesehatan penduduk apabila sakit. Rendahnya perilaku penduduk apabila sakit di Propinsi Nusa Tenggara Barat dan Propinsi Nusa Tenggara Timur relatif sangat banyak penyebabnya. Beberapa di antaranya tingkat pendidikan, sarana perhubungan, struktur pemerintahan dan lain sebagainya. Namun yang menarik diungkapkan bahwa perilaku kuratif penduduk apabila sakit dan berobat secara moderen relatif kurang terutama di kabupaten yang tinggi angka kematian bayinya. Hasil Sensus Penduduk tahun 1980 menunjukkan kurang lebih 27% penduduk Nusa Tenggara Barat apabila sakit pergi ke dukun/tabib/sin-she. Perilaku ini merupakan perilaku yang relatif tinggi bila dibandingkan dengan propinsi lainnya di Indonesia. Malahan di Pulau Lombok tidak kurang dari 29% penduduknya apabila sakit pergi ke dukun. Berdasarkan kondisi di atas maka hal-hal yang berhubungan dengan kata "sakit" masih

dianggap dan disejajarkan dengan supernatural. Sementara itu datangnya tenaga kesehatan moderen ke pedesaan atau daerah "kota pedesaan" belum tentu mengubah faham penduduk tentang arti sakit. Masalahnya adalah kebanyakan perilaku masyarakat tentang sakit masih dihubungkan dengan moral.

Oleh sebab itu mengubah perilaku masyarakat untuk hidup sehat di Propinsi Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur membutuhkan kerjasama antarsektoral terutama guna menekan angka kematian bayi. Mengubah perilaku dalam menerima pelayanan kesehatan moderen lewat upaya informasi, komunikasi dan edukasi secara bijaksana perlu mendapat perhatian. Di samping itu mengoperasionalkan kesehatan moderen bukanlah suatu pekerjaan yang mudah dan murah. Dibutuhkan waktu serta masukan kebijaksanaan lewat pengetahuan sosial dan budaya yang tidak terlepas dari struktur masyarakat setempat.

Berdasarkan telaah di atas maka penyebab tingginya angka kematian bayi di Propinsi Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur ternyata rumit dan membutuhkan kemauan politik kesehatan yang terpadu. Tidak saja manajemen kesehatan terutama di setiap unit terdepan (Puskesmas), termasuk tenaga persalinan, tenaga paramedis tetapi bagaimana mengajak masyarakat mengerti tentang kesehatan dasar; untuk ini masyarakat perlu dicerdaskan.

KESIMPULAN

Dari seluruh uraian tentang angka kematian bayi di Propinsi Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur maka hampir sebagian besar melebihi angka rata-rata kematian bayi nasional. Malahan kabupaten yang ada di Pulau Lombok menunjukkan angka kematian bayi yang cenderung hampir sama dengan beberapa negara miskin di Afrika. Kendati demikian tampaknya daerah kota Propinsi Nusa Tenggara Timur menunjukkan angka kematian bayi yang relatif rendah malahan beberapa daerah perkotaan sudah ada yang hampir sama dengan rancangan angka kematian bayi nasional untuk tahun 2000 yaitu 45 per seribu kelahiran.

Ditinjau dari beberapa komponen kesehatan tentang penyebab tingginya angka kematian bayi, maka perilaku penduduk apabila sakit merupakan variabel yang dominan. Untuk mengubah perilaku ini jelas dibutuhkan kebijaksanaan yang terpadu agar penduduk dapat mengetahui kesehatan moderen. Salah satu jalurnya adalah alur informasi, komunikasi dan edukasi tentang kesehatan yang terpadu antarsektoral. Di samping itu perlunya peningkatan sarana pelayanan, penambahan tenaga persalinan serta tenaga paramedis.

Sudah tentu kesimpulan penyebab dari kematian bayi yang ditinjau dari beberapa komponen kesehatan harus diterima dengan hati-hati. Mengingat masih banyak lagi faktor lain lagi yang berperan. Diperkirakan kesimpulan ini hanya berlaku pada Propinsi Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur. Boleh jadi hal ini akan berlainan bila diaplikasikan pada daerah yang corak fasilitas sosial, ekonomi, kesehatan serta kondisi budaya yang berbeda.

DAFTAR PUSTAKA

- Behm, Hugo: *Infant and Child Mortality in the Third World*, dalam *Project, No. 1, Final Report*. CICRED-WHO/OMS, Paris, 1983.
- Goldscheider, Gavin: *Population, Modernization and Social Structure*. Little Brown and Company, Boston, 1971.
- Indonesia, Biro Pusat Statistik: *Penduduk Nusa Tenggara Barat. Hasil Sensus Penduduk 1980*. BPS, Seri S, No. 17. Jakarta, 1984.
- Indonesia, Biro Pusat Statistik: *Penduduk Nusa Tenggara Timur. Hasil Sensus Penduduk 1980*. BPS, Seri S, No. 18. Jakarta, 1984.
- Iskandar, N dan Gavin W. Jones: *Effect of Infant and Child Mortality in Subsequent Fertility in Indonesia*. Indonesia Fertility and Mortality Survey 1973. *Monograph Series no. 9*: Demographic Institute, University of Indonesia. Jakarta, 1977.
- Kadariusman, Yulianti: *Infant and Childhood Mortality in Java and Bali*. Australian National University. Unpublished Master's Thesis. Canberra, 1982.
- Kristanto, Bambang: *Some Socio Economic Factors Affecting Infant and Child Mortality with Special Reference to Indonesia*, dalam *Majalah Demografi Indonesia*, 10 (9), 23-29, 1983.
- Kasto: *Variasi dan Prospek Tingkat Kematian Bayi dan Harapan Hidup di Indonesia*. Pusat Penelitian Kependudukan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1984.
- Morris, Morris D: *Measuring the Conditions of the World Poor, the Physical Quality of Life Index*. Pergamon Press, New York, 1979.
- Ruzieka, Lado T.: *Mortality in Asia*. Demography Department, ANU. Unpublished Manuscript. Canberra, 1978.
- Seman, Syaehrinuddin: *Pertumbuhan dan Pemerataan dalam Kaitannya dengan Ketahanan Nasional*. dalam *Analisa*, Centre for Strategie and International Studies. no. 10, 878-879, 1985.
- Singarimbun, Masri: *Social Response to High Mortality and Measuring Socio Economic Difference in Child Survivorship*. Pusat Penelitian dan Studi Kependudukan. Yogyakarta, 1980.
- SPSS, Inc.: *Statistical Package for the Social Science/Pro*. McGraw-Hill Book Company. Chicago, 1984.
- Trussell, James T.: *A Re-Estimation of Multiplying Factors for the Brass Technique for Determining Childhood Survivorship Rates*. dalam *Population Studies*, 29 (1), 79-177, 1975.
- United Nations: *Indirect Techniques for Demographic Estimation, Manual X*. UN, New York, 1983.

Perang sebagai Daya Gerak Sejarah Umat Manusia

Wiratmo SOEKITO*

I

Pada 26 Juni 1945, 48 hari setelah kapitulasi Jerman dan 50 hari sebelum penyerahan Jepang dalam Perang Dunia II, lahirlah sebuah Piagam, ditandatangani oleh 51 negara di San Fransiseo, yang dimulai dalam mukadimahnya dengan kata-kata: "Kami Rakyat-rakyat Perserikatan Bangsa-Bangsa telah menetapkan hati untuk menyelamatkan generasi-generasi mendatang dari bencana perang, yang di masa hidup kami telah dua kali membawa dukacita yang tak terperikan bagi umat manusia."

Akan tetapi, hanya lima tahun setelah Perang Dunia II berakhir, pecahlah Perang Korea (1950-1953), di mana salah satu pihak yang berperang menggunakan bendera PBB. Dalam pada itu Perang Arab-Israel di Timur Tengah telah terjadi sebanyak empat kali (1948, 1956, 1967, dan 1973). Dan di Teluk Persia sejak tahun 1980 berkobar Perang Irak-Iran. Ini hanya untuk mengambil beberapa contoh saja yang menunjukkan bahwa perang itu, betapapun besarnya tekad Rakyat-rakyat Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam tahun 1945, ternyata tidak dapat dielakkan.

Yang menjadi pertanyaan, ialah, apakah perang itu baik ataukah buruk. Marilah kita ingat bahwa tanpa Perang Dunia I (1914-1918) tidak bakal ada Revolusi Oktober 1917 di Rusia yang lima tahun kemudian melahirkan Uni Republik Sosialis Soviet. Marilah kita ingat pula bahwa tanpa Perang Dunia II (1939-1945) tidak bakal ada dekolonisasi yang telah mengakhiri penjajahan atas hampir semua bangsa di Asia, Afrika, dan Amerika Latin. Perang telah meneptakan perubahan-perubahan yang memungkinkan kemajuan-kema-

*Pengamat masalah-masalah luar negeri.

juan dalam perkembangan kebudayaan. "Polémos pantoon mén patèr ésti, pantoon de basileus," kata Herakleitos, filsuf Yunani pra-Socrates, yang artinya, "Perang adalah bapak dari semuanya, raja dari semuanya." Tidak dapat kita bayangkan bentuk kebudayaan dewasa ini seandainya tidak ada perang, meskipun sangat besar korban yang dimintanya. Dan perang tidak akan timbul lagi apabila dunia sudah berhasil mencapai puncak prestasi politik, bentuk terakhir kehidupan politik. Dalam tahun 1815, setelah Kongres Wina, yang diketuai oleh Pangeran Metternich, berhasil menciptakan suatu persetujuan perdamaian untuk seluruh Eropa pada akhir Perang Napoleon, seorang ahli sejarah Jerman, Leopold von Ranke, berpendapat bahwa orde Eropa ketika itu telah mencerminkan puncak prestasi politik. Akan tetapi, pendapatnya itu keliru sekali, karena, mengabaikan kekuatan-kekuatan sosial dan ekonomi sebagai kekuatan-kekuatan baru, dan hanya mementingkan negara sebagai tema utamanya.

Hasil Kongres Wina, yang dilukiskan sebagai konser negara-negara Eropa dengan pemerintahan konservatif, ternyata masih jauh dari puncak prestasi politik. Sebab, dalam tahun 1848, jadi hanya 33 tahun kemudian, diilhami oleh Manifesto Partai Komunis yang disusun oleh Karl Marx dan Friedrich Engels di London, pecahlah revolusi di Prancis yang oleh Metternich dinilai sebagai repetisi tahun 1893, ketika Revolusi Prancis yang dimulai dalam tahun 1789 mengalami perjuangan kekuasaan yang meningkat antara golongan-golongan moderat dan radikal. Revolusi di Prancis dalam tahun 1848 itu menjalar sampai di Australia dan negara-negara Eropa lainnya, tetapi, dalam pertengahan tahun itu berakhir dengan kegagalan. Kendatipun begitu, apa yang telah terjadi di Eropa dalam tahun 1848 itu menguatkan kekeliruan teori Leopold von Ranke yang mengatakan bahwa dalam tahun 1815 orde Eropa telah mencerminkan puncak prestasi politik. Ini berarti bahwa setelah tahun 1815 perang masih akan pecah lagi di Eropa. Dalam tahun 1815 itu lahirlah Pangeran Otto von Bismarck di Schoenhausen, yang kelak akan menjadi seorang negarawan besar untuk menyatukan kembali semua negara Jerman. Kampanye penyatuan kembali yang dilancarkannya itu telah melibatkan perang dengan Denmark ketika ia mencaplok Schleswig-Holstein (1864), dengan Austria (1866), dan dengan Prancis (1870-1871) ketika ia mengambil alih Alsace-Lorraine.

II

Kampanye Bismarck untuk menyatukan negara-negara Jerman dimaksudkan untuk menciptakan stabilisasi Eropa Tengah. Menurut strategi Bismarck, setelah Austria dan Prancis dikalahkan, Jerman akan mengadakan konsolidasi persatuannya dengan keamanan yang akan diperolehnya dari persekutuan

yang akan dibuatnya dengan Inggris dan Rusia. Akan tetapi, strategi Bismarck ini ternyata tidak berhasil mencapai sukses, karena, ketika tiada satu pihak pun (Jerman atau Rusia atau Inggris) yang akan mampu membayangkan keamanan dan perdamaian di Eropa tanpa memiliki pengaruh yang menentukan di Alsace-Lorraine di belahan Barat dan tanpa menciptakan hegemoni di Eropa Timur. Oleh karena pihak-pihak tersebut berusaha mencapai tujuan-tujuan inilah pecah Perang Dunia I, di mana Inggris mengadakan koalisi dengan Rusia untuk mengalahkan Jerman. Walaupun dalam tahun 1918 Jerman dapat dikalahkan, namun, Rusia tak berhasil menciptakan hegemoni di Eropa Timur, sedang Inggris pun tak berhasil pula memenuhi aspirasi-aspirasi Eropanya. Di Rusia malahan pecah revolusi yang berhasil mengakhiri kekuasaan Tsar Nikolas II. Walaupun dikalahkan, namun, setelah berakhirnya Perang Dunia I, di bawah pimpinan negarawan Gustav Stresemann, Jerman masih tetap menginginkan hegemoni di Eropa Timur, sambil mengamankan lambung baratnya dengan menandatangani Pakta Locarno 1925. Untuk memenuhi aspirasi-aspirasinya terhadap Eropa Timur itu, Jerman mempersiapkan langkah-langkah diplomasi terhadap Polandia dan Cekoslowakia. Akan tetapi, dalam tahun 1929 Stresemann meninggal dalam usia 51 tahun, enam tahun setelah menjadi Kanselir Jerman dan tiga tahun setelah menjadi Pemenang Hadiah Nobel untuk Perdamaian. Dalam tahun berikutnya Jerman memilih negarawan Heinrich Brüning sebagai kanselir baru yang secara terbuka telah melawan Hitler, tetapi, dalam tahun berikutnya setelah dalam tahun 1932 membubarkan milisi Hitler, karena tidak berhasil menanggulangi masalah ekonomi, digantikan dengan Hitler yang segera menyiapkan perebutan kekuasaan. Di bawah pimpinan Hitler, Jerman memang menjalankan strategi yang masih serupa dengan strategi yang diwariskan oleh Bismarck dalam akhir abad yang lalu, tetapi, dengan kampanye dan diplomasi militer yang lebih keras.

Ketika Jerman, di bawah pimpinan Hitler, dalam tahun 1938 mengadakan invasi ke Austria dan Cekoslowakia, Inggris dan Prancis masih dapat menerimanya. Baru setelah Jerman menyerang Polandia dalam tahun berikutnya, Inggris-Prancis mengumumkan perang terhadap Jerman. Ini berarti kegagalan memperoleh sebuah formula yang dapat diterima secara universal untuk masa depan Jerman. Kegagalan ini mengalami dramatisasi dengan kekalahan Jerman dalam Perang Dunia II. Kini Rusia, yang mengklaim dirinya sebagai pemenang sebenarnya dalam Perang Dunia II, ingin menegakkan hegemoni di Eropa Timur dengan membagi Jerman menjadi dua. Apabila formula Rusia ini dapat diterima oleh Eropa Barat dengan mengakui Eropa Timur sebagai hegemoni Soviet, Moskwa akan berhasil menciptakan stabilitas di Eropa Tengah. Akan tetapi, Eropa Barat tidak dapat menerimanya, sehingga, pecalah Perang Dingin Timur-Barat sejak Cekoslowakia jatuh ke dalam tangan komunis dalam tahun 1948.

Dalam menghadapi situasi Eropa ini, Jerman Barat mempunyai dua pilihan. Pilihan pertama tetap melanjutkan strategi yang diwariskan oleh Bismarck dengan mengadakan persekutuan dengan Rusia dan Inggris, yang berarti memberikan prioritas utama kepada penyatuan kembali kedua Jerman. Pilihan lainnya, memberikan prioritas utama kepada perhatian dan integrasi lembaga-lembaga Barat, yang mendorong Jerman Barat untuk menjadi anggota Organisasi Pakta Atlantik Utara (NATO) dalam tahun 1955. Di bawah pimpinan Konrad Adenauer, yang menjadi kanselir sampai dengan tahun 1963, Jerman Barat mengambil pilihan terakhir. Akan tetapi, ketika menjadi kanselir selama tahun-tahun 1969-1974, Willy Brandt menjalankan Ostpolitik yang hanya berhasil meredakan ketegangan Timur-Barat di Eropa, tetapi, tidak memperbaiki prospek untuk penyatuan kembali kedua Jerman. Oleh sebab hanya penyesuaian diri dengan Eropa Timur saja yang diutamakan, Ostpolitik tidak menyelesaikan masalah Jerman yang disebut Deutschlandpolitik. Dengan melepaskan klaim-klaim teritorialnya atas wilayah sebelah timur garis Oder-Neisse dan dengan menahan diri dari keinginan memperoleh keuntungan besar atas kerugian Eropa Timur, jelaslah bahwa Brandt telah meninggalkan strategi Stresemann yang menghendaki peranan Jerman dalam menciptakan stabilisasi di Eropa Tengah. Ostpolitik Brandt hanya memperoleh imbalan dari Eropa Timur yang berupa peredaan ketegangan, tetapi, Deutschlandpolitik Adenauer tidak hanya dapat memperoleh imbalan dari Eropa Timur yang berupa peredaan ketegangan, melainkan, juga prospek yang lebih baik untuk penyatuan kembali kedua Jerman. Sebab, dengan berpaling kepada Barat, Jerman Barat dapat menuntut kepada Eropa Timur untuk memberi imbalan prospek yang lebih baik untuk penyatuan kembali kedua Jerman bagi peredaan ketegangan yang akan diberikan oleh Barat.

III

Jadi, di masa Adenauer, peredaan ketegangan di Eropa merupakan konsesi Barat, sedang di masa Brandt, sebaliknya, merupakan konsesi Timur. Untuk mengetahui latar belakangnya, perlu diperhatikan perkembangan di Eropa sejak ditandatanganinya Perjanjian Masyarakat Pertahanan Eropa di Bonn pada 26 Mei 1952 oleh Jerman Barat, Prancis, Italia dan Benelux, yang bertujuan membentuk suatu kementerian pertahanan Eropa dalam arti kata sebenarnya dengan suatu angkatan bersenjata yang terintegrasi. Sebagai reaksinya, dalam tahun itu juga Rusia menawarkan persetujuannya untuk didirikannya sebuah Jerman yang dipersatukan kembali, tetapi, yang non-blok dan yang tidak dipersenjatai kembali. Tujuan Rusia dengan tawarannya ini adalah untuk menggagalkan pembentukan Masyarakat Pertahanan Eropa (EDC) yang akan mempersenjatai kembali Jerman. Akan tetapi, tawaran Rusia ini tidak pernah diuji oleh Adenauer, karena, dengan segera Rusia menarik kembali tawarannya itu. Hal ini mungkin disebabkan oleh karena di

dalam hierarki Soviet timbul keadaan yang tidak menentu setelah Sekjen Partai Komunis dan Perdana Menteri Uni Soviet Josef Stalin menderita sakit dalam tahun 1952, sehingga, laporan politik kepada Kongress XXIX PKUS disampaikan oleh Georgi Malenkov. Akan tetapi, mungkin pula disebabkan oleh karena Rusia melihat kesempatan yang lebih baik untuk menggagalkan EDC, mengingat bahwa di dalam Majelis Nasional Prancis terdapat tiga kelompok penentang pembentukan EDC tersebut.

Pertama-tama adalah kelompok komunis, kiri non-komunis dan sayap kanan tradisional, yang bersama-sama menentang persenjataan kembali Jerman. Kelompok berikutnya adalah kaum Gaullis, baik yang ortodoks maupun yang liberal. Segi yang mereka tentang dari EDC adalah supranasionalismenya dan bukannya persenjataan kembali Jerman. Kelompok terakhir adalah kaum kiri tengah, yaitu kaum sosialis yang mengkhawatirkan munculnya kekuatan militer Jerman, sedang tentara Prancis telah dikirim ke Indocina. Kaum sosialis memajukan dua prasyarat bagi penerimaan EDC. Prasyarat pertama adalah Prancis harus mempunyai hubungan erat dengan Inggris terlebih dulu. Prasyarat lainnya adalah tentara Eropa itu nanti harus ditempatkan di bawah badan politik supranasional dengan kekuasaan terbatas namun nyata.

Oposisi terhadap EDC di dalam Majelis Nasional Prancis mencapai puncaknya setelah Pierre Mendès-France menjadi perdana menteri dalam bulan Juni 1954. Perdana Menteri Antoine Pinay, yang mengambil prakarsa EDC, dijatuhkan di Majelis Nasional dalam bulan Desember 1952. Penggantinya, Rene Meyer, lebih radikal, tetapi, jatuh juga hanya dalam bulan Mei berikutnya. Dalam bulan berikutnya, ia digantikan oleh Joseph Laniel, tetapi, hanya untuk 12 bulan saja sampai tiba gilirannya bagi Mendès-France. Di bawah pemerintahannya Prancis mengadakan perundingan dengan Vietminh di Jenewa mengenai penghentian permusuhan di Indocina. Persetujuan Jenewa ditandatangani pada 31 Juli 1954. Sebenarnya Vietminh tidak dapat menerima persetujuan ini, karena dalam waktu dua tahun lagi seluruh Vietnam akan dapat direbutnya apabila perangnya dengan Prancis, yang telah berkobar sejak tahun 1946, diteruskan. Akan tetapi, Vietminh mendapat tekanan Rusia dan Cina. Menurut penilaian Rusia, apabila Perundingan Jenewa berakhir dengan suatu persetujuan, Mendès-France tidak akan mengundurkan diri. Dengan Mendès-France tetap memimpin pemerintahan, Majelis Nasional Prancis akan menolak ratifikasi EDC. Penilaian Rusia ini tepat. Segera setelah Persetujuan Jenewa ditandatangani, Mendès-France pergi ke Brussel untuk merundingkan amandemen EDC dengan sekutu-sekutunya dalam NATO yang telah mendukung Perjanjian Bonn 26 Mei 1952. Setelah saran-sarannya ditolak, Mendès-France membawa rencana EDC ke Majelis Nasional yang, seperti sudah diharapkan, menolak ratifikasinya. Dalam pada itu, tekanan Cina terhadap Vietminh untuk menyelesaikan Perundingan Jenewa tidak ada hu-

bungannya dengan EDC. Menurut penilaian Cina, apabila Perang Vietminh-Prancis dilanjutkan, AS akan datang membantu Prancis, sedang Cina, dengan pengalaman pahit dalam Perang Korea, tidak bersedia terlibat dalam perang baru dengan AS di lambung selatan.

Dengan keputusan Majelis Nasional Prancis yang menolak ratifikasi EDC terkuburlah Perjanjian Bonn 26 Mei 1952 itu. Sebagai reaksi kepada kegagalan EDC, Inggris (yang tidak turut menandatangani Perjanjian Bonn) menyelenggarakan sebuah konperensi di London dalam bulan September 1954 negara-negara anggota Pakta Brussel (Inggris, Prancis, dan Benelux); yang juga dihadiri oleh Jerman Barat, Italia, AS dan Kanada. Hasilnya ialah diperluasnya keanggotaan Pakta Brussel untuk menjadi landasan pembentukan suatu Persatuan Eropa Barat (WEU) yang akan meliputi Jerman Barat dan Italia. Hal ini dilaksanakan dalam Persetujuan-persetujuan Paris 23 Oktober (1954) yang bersamaan waktunya dengan akhir pendudukan tentara sekutu di Jerman Barat, sehingga, yang terakhir ini betul-betul merupakan sebuah anggota berdaulat dari masyarakat internasional, lima tahun setelah lahirnya Republik Federasi Jerman. Dalam tahun berikutnya, yaitu pada 5 Mei 1955 Jerman Barat diterima sebagai negara anggota NATO. Sebagai reaksinya, Rusia membentuk Organisasi Pakta Warsawa hanya 11 hari kemudian (14 Mei). Untuk menunjukkan bahwa pembentukan Organisasi Pakta Warsawa tidak dengan sendirinya berarti peningkatan ketegangan Timur-Barat di Eropa, keesokan harinya (15 Mei) Rusia menandatangani Perjanjian Austria yang bertujuan menjadikannya contoh kenetralan bagi Jerman. Akan tetapi, Jerman Barat sudah terlanjur mengintegrasikan dirinya dengan blok Barat dan tiada jalan untuk mundur kembali. Ternyata bahwa garis yang ditempuh oleh Jerman Barat ini membawa sukses gemilang bagi Bonn, karena, telah menjadikan dirinya sebuah negara industri Eropa yang terkuat dan sebuah benteng Eropa Barat di bidang militer, ekonomi dan organisasi politik. Akan tetapi, di belakang kenyataan ini, sukses gemilang Jerman Barat tersebut telah menjadi salah satu sumber kecemasan dan ketegangan di Eropa.

IV

Ketika Jerman Barat masuk menjadi negara anggota NATO itu, di Rusia sedang terjadi perjuangan kekuasaan post-Stalin yang baru dalam tahun 1957 berakhir dengan kemenangan Nikita Khrushchov, tetapi, suatu kemenangan yang tidak komplit. Baru setelah berakhirnya perjuangan kekuasaan post-Stalin itu, Khrushchov dapat mengambil langkah dalam bulan November 1958 dengan memperbarui tekanan terhadap Berlin Barat. Krisis Berlin ini berlangsung selama beberapa tahun sampai Rusia mendirikan Tembok Berlin dalam tahun 1961 sebagai pilihan lain daripada pecahnya Perang Dunia III

yang ketika itu dicemaskan oleh seluruh dunia. Krisis Berlin ini juga menerangkan mengapa de Gaulle tidak lagi mempercayai komitmen AS pada Eropa, sehingga, Prancis ingin mengadakan pertahanan sendiri dan keluar dari NATO sebagai organisasi militer. Hal itu dilaksanakannya dalam tahun 1966, salah satu faktor yang menerangkan mengapa dalam tahun itu Rusia melancarkan kampanye besar-besaran, baik di Eropa Timur maupun di Eropa Barat, untuk memajukan suatu perubahan rencana-rencana keamanan se-Eropa. Akan tetapi, tekanan Rusia terhadap Bonn telah menjadi tumpul dengan jatuhnya Kanselir Ludwig Erhard dalam akhir tahun 1966. Pemerintahan Jerman Barat di bawah Erhard adalah yang paling lemah, sehingga, Demokrat Kristen harus mengadakan koalisi besar dengan Demokrat Sosial sebagai hasil pemilihan umum akhir tahun itu. Duduk sebagai menteri luar negeri, Brandt sudah mulai menjalankan Ostpolitik yang berhasil menjalin hubungan-hubungan diplomatik Jerman Barat dengan Rumania dalam tahun 1967. Akan tetapi, ketika dalam tahun 1968 Brandt hendak melakukan langkah serupa dengan Praha, Rusia mengerahkan setengah juta pasukan Organisasi Pakta Warsawa ke Cekoslowakia sebagai pameran kekuatan ketika NATO ternyata lagi mengalami penyakit yang masih harus disembuhkan. Setelah invasi Rusia ke Cekoslowakia itulah Brandt yang akhirnya, dalam koalisi dengan Demokrat Bebas, berhasil menjadi kanselir hasil pemilihan umum tahun 1969 untuk menjalankan Ostpolitik guna menciptakan peredaan ketegangan sebagai konsesi Blok Timur.

Gambaran yang dapat diperoleh dari perkembangan keadaan strategis di Eropa sejak tahun 1952 hingga 1968 itu menunjukkan bahwa masalah Jerman belum dapat dipecahkan dan demikianlah pula masalah stabilisasi di Eropa Tengah, meskipun kelihatannya Rusia telah berhasil menciptakan hegemoni di Eropa Timur. Bahkan hingga kini apa yang disebut puncak prestasi politik manusia itu di Eropa masih tetap belum tercapai. Rusia ingin menafsirkan Perjanjian Helsinki 1975 sebagai pengakuan Barat kepada hegemoni Moskwa di Eropa Timur, tetapi, keinginannya itu tidak pernah menjadi kenyataan. Bahkan, lima tahun kemudian terjadi pergolakan hebat di Polandia. Hanya yang membesarkan hati, ialah, bahwa lebih dari 40 tahun setelah berakhirnya Perang Dunia II tidak pecah perang di Eropa, meskipun di Asia tidak hanya dikenal Perang Korea dan Perang Indocina, tetapi, juga Perang Indo-Pakistan, Perang Irak-Iran, dan Perang Afghan, di mana Rusia sendiri terlibat di dalamnya.

V

Untuk menerangkan gejala ini perlu diketahui dua prinsip dalam ekspansi Rusia yang dapat dilihat selama beberapa abad yang terakhir ini. Prinsip yang

pertama adalah maju mengambil sejengkal tanah demi sejengkal tanah ke wilayah yang berhampiran secara teritorial sedemikian rupa, sehingga, gerakan-gerakan pasukan dan pemukimannya akan dapat dilakukan dengan mudah. Hal ini berbeda dengan prinsip dalam ekspansi yang dipakai oleh imperium-imperium Barat yang mengambil tanah jajahan mereka melalui laut. Prinsip yang kedua, yang dipakai oleh Rusia, adalah mengelakkan suatu benturan dengan negara yang lebih besar, bahkan, dengan negara yang sama besar sekalipun, tetapi, negara besar tersebut jangan sampai terdapat di seberang perbatasan Rusia. Jika gerakan ekspansi Rusia itu menghadapi suatu perlawanan yang berbahaya maka gerakan tersebut akan mencari haluan lain.

Sebagai contoh dapat diambil kekalahan Rusia dalam Perang Krim dengan Turki yang bersekutu dengan Inggris, Prancis dan Sardinia (1853-1856). Oleh sebab kalah, Rusia mengubah gerakan ekspansinya ke daerah-daerah Sungai Amur dan Sungai Ussuri sampai menemukan Wladiwostok dalam tahun 1860. Sesudah itu sekali lagi Rusia kembali ke Balkan untuk memaksa Turki agar membentuk negara Bulgaria Raya di bawah protektorat Rusia, tetapi, ditentang oleh Inggris dan Austro-Hongaria. Perselisihan ini diselesaikan dalam Kongres Berlin dalam tahun 1878 yang diketuai oleh Bismarck. Hasilnya, negara Bulgaria Raya di bawah protektorat Rusia tidak jadi boleh dibentuk dan Rusia harus cukup puas dengan memperoleh Bessarabia dan sebagian Armenia, sedang Austro-Hongaria boleh menduduki Bosnia dan Herzegovina. Dengan hasil Kongres Berlin ini terpaksa Rusia mengubah gerakannya dari Balkan ke Asia Tengah sampai ke perbatasan Afghanistan.

Walaupun sejak tahun 1917 telah menjadi sebuah negara sosialis, Rusia tetap mempertahankan kedua prinsip dalam ekspansinya tersebut. Bahkan, setelah Perang Dunia II berakhir. Dalam Perang Dunia II, Rusia dan Inggris menduduki Iran, karena, yang terakhir ini ingin bersekutu dengan Jerman. Setelah Perang Dunia II berakhir, Inggris menarik pasukannya dari Iran, tetapi, Rusia ingin terus mendudukinya. Bahkan telah menciptakan sebuah pemerintah boneka di Azerbaijan, untuk melindungi wilayah Iran yang dalam awal abad ke-19 dicaplok oleh Rusia, tetapi, ketika terjadi Revolusi 1917 di Rusia, bersama berintegrasi kembali dengan Iran, namun, dapat dikuasai kembali oleh Rusia. Wilayah ini kemudian menjadi sebuah negara bagian di dalam lingkungan Uni Republik Sosialis Soviet dan disebut Republik Soviet Azerbaijan, tetapi, usaha Rusia untuk memperluas Republik Soviet Azerbaijan ini dengan wilayah Azerbaijan yang masih tetap menjadi wilayah Iran gagal, disebabkan bukan saja oleh karena ketabahan hati Iran, tetapi, juga oleh kemampuan negara-negara Barat untuk mengadakan intervensi secara efektif. Akhirnya Rusia terpaksa juga menarik pasukannya dari Iran. Ketika itu Rusia juga berusaha mengadakan klaim-klaim teritorial terhadap Turki dan menuntut agar pangkalan-pangkalan di Selat-selat Turki dikontrol dengan sungguh-

sebenarnya oleh Rusia. Ancaman Rusia ini telah memaksa Turki untuk mencari dukungan Barat, sehingga, lahirlah Doktrin Truman yang dalam tahun 1947 memperluas keanggotaan NATO dengan Turki. Sebagai konsekuensi logisnya terbentuklah CENTO (1959), yang semula bernama Pakta Baghdad (1955) dan yang setelah keluarnya Irak, keanggotaannya tinggal terdiri dari Turki, Iran, Pakistan, dan Inggris. Di masa post-Shah, CENTO bubar, tetapi Turki masih tetap tinggal di dalam NATO. Dengan Doktrin Truman (1947), AS tidak hanya terlibat di Balkan, tetapi, juga di Timur Tengah, menggantikan keterlibatan Inggris. Sekali lagi Rusia terpaksa menarik diri dari Turki seperti yang telah terjadi setelah Perang Krim dan setelah Kongres Berlin, tetapi, kali ini bukan lagi Inggris yang berdiri di belakang Turki, melainkan AS.

Setelah mundur dari Turki, Rusia mengambil haluan lain. Mula-mula ke Berlin yang diblokadanya selama Maret 1948-Juni 1949, tetapi kemudian melihat ke Timur Jauh dengan menyuruh Korea Utara menyerang Korea Selatan. Ketika dengan bendera PBB, pasukan AS, yang telah memasuki Korea Utara, menghampiri Sungai Yalu, Cina mengadakan intervensi dengan mengirimkan pasukannya ke Korea Utara, dalam tahun yang sama setelah menandatangani suatu perjanjian persahabatan dengan Rusia. Setelah Perang Korea berakhir dalam tahun 1953, Rusia mulai kembali lagi mengambil haluan ke Timur Tengah. Dalam Perang Arab-Israel I, yang terkenal sebagai Perang Palestina, tahun 1948 Rusia masih membantu Israel dengan menyediakan pilot-pilot dan pesawat-pesawat udara, tetapi setelah Stalin meninggal (1953), Rusia mulai bergeser ke pihak Arab. Dalam pada itu, Rusia berhasil menjadikan Turki (dan Iran) untuk lebih bersahabat, meskipun tetap tidak berhasil menjadikan kedua negara tetangganya itu sekutu-sekutunya. Dalam memainkan peranannya di Timur Tengah, Rusia terlihat memakai pola yang sama dengan peranannya di Balkan dalam abad ke-19, dengan mengambil keuntungan sebesar-besarnya dari Pan-Slavisme dan Agama Kristen Ortodoks. Dalam peranannya di Timur Tengah sejak meninggalnya Stalin, Rusia melihat analogi Pan-Arabisme dengan Pan-Slavisme dan analogi Pan-Leftisme dengan Agama Kristen Ortodoks. Bagaimanakah peranan Rusia di Eropa setelah berakhirnya Perang Dunia II?

VI

Sebelum menjawab pertanyaan ini adalah menggoda ingatan akan pendapat ahli sejarah Inggris Arnold Toynbee. Dalam karyanya, *A Study of History*, vol. IX, halaman 244, Toynbee mengatakan:

Dalam A.D. 1952 Uni Soviet dan AS sendiri masih tetap berdiri tegak sendiri; dan dilihat dari suatu sudut strategico-politik masing-masing sikap kedua negara ini vis-a-vis satu dengan lainnya merupakan hal yang mengingatkan kepada sikap Prancis dan Hapsburg-Burgundy sekitar empat ratus tahun yang lalu. Di sebuah arena yang telah diperluas di antara kurun

waktu di luar ikatan-ikatan Eropa Barat sampai menjadi sama besarnya dengan seluruh permukaan planit, suatu keuntungan yang telah diperluas pari passu (sama tingkat) di luar ikatan-ikatan Italia, sampai dipeluknya seluruh Dunia Lama di luar batas-batas daerah Rusia sekarang, dalam A.D. 1952 telah dipersaingkan antara sebuah Rusia yang menikmati keuntungan-keuntungan dari garis-garis dalam, wilayah metropolitan yang kompak, dan pemerintahan otokratis yang dipusatkan, yang pernah dinikmati oleh Prancis, dan sebuah AS yang teramat unggul dalam kekuatan yang terkumpul, bila aset-aset dari daerah-daerah jajahannya dan sekutu-sekutunya telah digabungkan dengan dirinya, sebagian besar merupakan imbalan kerugian dalam prakteknya, seperti kekuatan Raja Karel V, oleh tanggungan-tanggungan bahwa barang-barang berharga ini telah dibawa dalam kereta dan oleh berpencarnya wilayah-wilayah dan penduduk-penduduk tersebar-sebar yang sumber kekayaannya harus dibela oleh Amerika untuk mempertahankan diri agar dapat menarik mereka. Adalah lebih mudah bagi sebuah Rusia abad ke-20, sebagaimana halnya bagi sebuah Prancis abad ke-16, untuk mengejutkan lawannya, dalam melakukan serangan-serangan mendadak ke berbagai arah, daripada sebuah AS abad ke-20 untuk mengadakan mobilisasi kekuatan-kekuatannya sendiri dan sekutu-sekutunya secara efektif bagi tugas berat mengepung musuh di sekitar satu garis keliling yang, skala demi skala, seimbang panjangnya dengan garis yang telah dipasang oleh Karel V untuk dikuasai.

Perkembangan selama lebih dari tiga dasawarsa setelah Toynbee mengamati situasi dunia tahun 1952 itu memang menyimpulkan bahwa lebih mudah bagi Rusia daripada AS dalam persaingan mereka untuk meningkatkan kekuatan antara kedua negara besar itu. Dalam tahun 1952 hanya ada dua kekuatan di dunia, Rusia dan AS, tetapi kini telah terjadi banyak perubahan, meskipun hubungan-hubungan Rusia dengan AS masih tetap menggoda untuk mengingatkan kita akan hubungan-hubungan Prancis dengan Burgundy-Hapsburg dalam abad ke-16. Akan tetapi, dengan terjadinya banyak perubahan yang condong ke pluralisme selama lebih dari tiga dasawarsa yang terakhir ini, kita dapat melihat bahwa peranan Inggris dan Prancis sebelum pecahnya Perang Dunia II kini telah diambil-alih oleh AS, sedang peranan Jerman diambil-alih oleh Rusia. Yang menjadi pertanyaan ialah, siapakah yang mengambil-alih peranan Rusia dan AS sebelum pecahnya Perang Dunia II. Perlu diperhatikan bahwa, sebelum tahun 1941, AS masih memandang perang di Eropa sebagai perang Inggris-Jerman dan baru setelah Jerman menyerang Rusia dalam tahun 1941 memandang perang di Eropa itu sebagai Perang Dunia (Kedua) yang meminta keterlibatan AS. Barangkali Cina dapat didudukkan sebagai pengambil-alih peranan Rusia, tetapi, siapa yang dapat didudukkan sebagai pengambil-alih peranan AS, masih tetap sulit untuk didapat. Lagi pula, sebagai pengambil-alih peranan Jerman -- setidaknya -- yang berlaku di Timur Tengah -- dengan menjadikan dirinya kampiun perjuangan melawan Barat, Yahudi dan sistem liberalisme atau kapitalisme, Rusia berhasil memperoleh sukses, sedang Jerman telah menemui kegagalan. Walaupun begitu, harus diperhatikan bahwa peta bumi politik Timur Tengah telah mengalami perubahan yang cukup besar. Peranan Mesir, yang selagi memegang kepemimpinan perjuangan Arab sampai dengan tahun 1973, masih sesuai betul dengan peranan Rusia di Timur Tengah dalam antagonisme

dengan Westernisme, Judaisme, dan Liberal-Kapitalisme, kini sejak tahun 1975 atau, setidaknya, sejak tahun 1979 telah menyerupai peranan sebuah sekutu Barat. Oleh sebab Mesir adalah poros dunia Arab, sulit bagi Rusia untuk ikut serta dalam penyelesaian masalah Timur Tengah gaya Jenewa. Tidaklah demikian yang terlihat dalam akhir tahun-tahun 1960-an, ketika Rusia mulai meraih keuntungan politik sebesar-besarnya di Timur Tengah. Akan tetapi, sebagaimana Jerman tak berhasil mengalahkan Inggris dalam Perang Dunia II, demikianlah pula Rusia tak berhasil menyingkirkan AS dari Timur Tengah. Bahkan, setelah Perang Arab-Israel ke-4 (1973), prakarsa perdamaian Timur Tengah masih tetap berada di tangan AS.

VII

Peranan Rusia di Asia -- dan tidak saja di Timur Tengah -- dapat juga mengingatkan kepada peranan Inggris dalam abad ke-19. Dalam analogi ini, peranan Rusia diambil-alih oleh Cina. Bedanya hanyalah bahwa dalam abad ke-19 Inggris mencari peranan di Timur Tengah untuk mengamankan jalur laut dari Eropa ke Asia, sedang peranan Rusia di kawasan itu dalam abad ke-20 tidak didasarkan pada pertimbangan keamanan jalur laut, dan bahwa Inggris sudah berada di Asia Selatan terlebih dulu sebelum mulai memainkan peranan di Timur Tengah, sedang Rusia berada di Asia Selatan kemudian yang hendak diperkuat dengan mengadakan invasi ke Afghanistan. Invasi Rusia ke Afghanistan seringkali dibandingkan dengan invasi Pakta Warsawa ke Cekoslowakia. Perbandingan ini tidak sangat tepat. Sebab, Cekoslowakia dalam tahun 1968 sudah 20 tahun menjadi negara sosialis dan sudah 13 tahun menjadi anggota Organisasi Pakta Warsawa sejak pembentukannya dalam tahun 1955, sedang Afghanistan dalam tahun 1979 masih tetap menjadi negara non-blok, kendatipun telah satu tahun menandatangani suatu perjanjian persahabatan dengan Rusia. Walaupun begitu, seandainya Rusia, setelah Cekoslowakia, melanjutkan invasinya ke Yugoslavia dan Austria, masih sesuai dengan prinsip-prinsip dalam ekspansinya, asal tidak terdapat risiko benturan dengan sesama negara besar. Invasinya ke Cekoslowakia tidak membawa risiko benturan dengan sesama negara besar, tetapi invasinya ke Afghanistan telah mengubah Presiden Carter menjadi seorang Chamberlain yang menjadi elang rajawali setelah Jerman dalam tahun 1939 mengadakan invasi ke Polandia. Memang de Gaulle benar ketika mengatakan kepada Presiden Kennedy yang mengunjunginya di Paris dalam tahun 1961 bahwa Rusia tidak akan berperang hanya karena krisis Berlin. Akan tetapi, Berlin dalam tahun 1961 tidak sama dengan Cekoslowakia dalam tahun 1968.

Kesimpulan saya, ialah bahwa perang adalah daya gerak sejarah umat manusia, tetapi apabila bergantung kepada kemauan Rusia, perang tidak akan

terjadi dengan blok Barat selama dua prinsip dalam ekspansinya masih dipakai. Perang Jerman-Rusia telah pecah dalam tahun 1941, oleh karena Rusia telah diserang terlebih dulu, di luar kemauannya. Memang mungkin Perang Jerman-Rusia akan mengilhami Rusia untuk mengubah dua prinsip dalam ekspansinya, tetapi hingga hari ini belum terdapat petunjuk akan adanya perubahan itu. Apa yang kini dilakukan oleh Rusia di Afghanistan masih tetap menurut dua prinsip dalam ekspansinya. Ketika mengambil bagian dalam front timur dalam akhir Perang Dunia II, Rusia sebagian besar masih bergerak di kawasan kontinental, meskipun kemudian mengambil beberapa pulau Jepang.

Saya ingin mengakhiri pembicaraan ini dengan mengutip Raymond Aron dalam karyanya *Peace and War* dalam halaman 355 yang mengatakan:

Peperangan dilakukan oleh masyarakat-masyarakat yang, diperbesar oleh kemenangan-kemenangan sebelumnya, menyerahkan monopoli senjata kepada suatu klas militer, mempunyai dua fungsi: peperangan tersebut memperkokoh persatuan kelompok-kelompok yang bermusuhan, tetapi juga menyetujui penyelesaian masalah-masalah perbatasan-perbatasan, keputusan mengenai termasuk ke mana suatu penduduk atau suatu propinsi. Berbeda dengan dua macam peperangan yang dulu, peperangan memiliki suatu fungsi sejarah, dan tidak hanya fungsi sosial atau pragmatis belaka. Tanpa peperangan, perkembangan kebudayaan-kebudayaan tak dapat dimengerti.

The Indonesian Quarterly



The Outstanding Journal on Indonesian Problems

- The journal for scholars, diplomats, and journalists on Indonesian problems and related issues
- Keep you up-to-date
- Mostly by Indonesian writers
- Published since 1972 in January, April, July and October.

CSIS also publishes an Indonesian Journal ANALISA and books on socio-economic and international affairs:

- **Trends in Marketing,**
J. PANGLAYKIM.
- **Law in Indonesia,** *SOEBEKTI*
- **Golkar: Functional-Group Politics in Indonesia**
Julian M. BOILEAU
- **Pacific Economic Cooperation: The Next Phase,**
Hadi SOESASTRO and HAN Sung-joo (Eds.)



Centre for Strategic and International Studies
Jalan Tanah Abang 111/27, Jakarta 10160.
Phone : 356532-35, Telex : 45164 CSIS 1A.